



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CUAUTITLAN



10
Ley

“BREVES COMENTARIOS DE LA TECNICA
PRESUPUESTAL, AL PRESUPUESTO DE EGRESOS
Y LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
P R E S E N T A :
FERNANDO CARRANZA DIAZ

ASESOR: LIC. JOSE LUIS COVARRUBIAS GUERRERO

CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN N. A. M.
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR FACULTAD DE ESTUDIOS
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES SUPERIORES-CUAUTITLAN



DEPARTAMENTO DE
EXAMENES PROFESIONALES

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS

DR. JAIME KELLER TORRES
DIRECTOR DE LA FES-CUAUTITLAN
P R E S E N T E .

AT'N: Ing. Rafael Rodríguez Ceballos
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la F.E.S. - C.

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS TITULADA:
Breves Comentarios de la Técnica Presupuestal, al Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de la Federación.

que presenta el pasante: Fernando Carranza Díaz.
con número de cuenta: 8127854-3 para obtener el TITULO de:
Licenciado en Administración.

Considerando que dicha tesis reúne los requisitos necesarios para ser discutida en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cuautitlán Izcalli, Edo. de Méx., a 15 de Enero de 1996.

PRESIDENTE	L.A. Pedro Bravo Araiza.	
VOCAL	C.P. José Luis Covarrubias Guerrero.	
SECRETARIO	C.P. José Francisco Astorga y Carreón.	
PRIMER SUPLENTE	L.C. Alejandro Amador Zavala.	
SEGUNDO SUPLENTE	L.C. Juan Manuel Cano Guarneros	

EL HOMBRE RECTO, DEBE SER PRODUCTO DE LA CULTURA DEL
ESFUERZO Y NO DEL PRIVILEGIO.

LUIS DONALDO COLOSIO M.

GRACIAS A...

Dios,

Por brindarme la oportunidad de vivir.

...

La Universidad Nacional Autónoma de México

Por la oportunidad que me brindó para cristalizar mi deseo de llegar a ser un
profesionista.

La Facultad de Estudios Superiores "Cuautitlan"

Por abrirme las puertas de la superación profesional.

Mis Profesores,

Que alentaron y guiaron mi aprendizaje.

Mi Director,

Por dejarme compartir sus valiosos conocimientos en la realización de esta
obra.

...

...

La memoria de mi madre adoptiva Cecilia Guerrero †

Que supo sembrar en mí la semilla del estudio y la honradez; que como una promesa en vida, le ofrecí realizar esta tesis y el día de hoy la veo cumplida.

Mi Mamá Zoila y mis Hermanos, José Luis, Alberto, Francisco y Miguel,

Por todo su apoyo incondicional.

Mis padrinos,

Angelita,

Jorge y

Rafael

Porque siempre confiaron en mí brindándome su cariño y apoyo.

Sergio,

Por su gran ayuda y entusiasmo.

Familiares y Amigos,

Por creer en mí.

...

INDICE

INTRODUCCION	1
PLANTEAMIENTO DE HIPOTESIS	3
CAPITULO I. LA ADMINISTRACION Y EL PRESUPUESTO	
1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION	5
1.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION	7
1.3 CONCEPTO Y CLASIFICACION DE PRESUPUESTO	21
1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO	31
1.5 MECANICA Y PRINCIPIOS UTILIZADOS EN LA ELABORACION DE UN PRESUPUESTO	33
1.6 METODOLOGIA A SEGUIR EN LA PREPARACION DE UN PRESUPUESTO	36
1.7 EL PRESUPUESTO Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO	41
CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA, SU PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LEY DE INGRESOS	
2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA	46
2.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO	48
2.3 ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPOCA ACTUAL	59
2.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	65
2.5 PROCEDIMIENTO DE LA ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS	78
2.6 PROCEDIMIENTO DE LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	80
CAPITULO III. PARTIDAS PRESUPUESTALES FEDERALES	
3.1 FUENTES DE INGRESOS PUBLICOS	92
3.2 EL GASTO PUBLICO Y SU CLASIFICACION	95
3.3 LA DEUDA PUBLICA	99
3.4 PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA	101
CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	
4.1 DEFINICION Y CLASIFICACION	104
4.2 PRINCIPIOS ESENCIALES EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	107

4.3	LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	111
4.4	EL PROCESO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	114
CAPITULO V	LA TECNICA PRESUPUESTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	
5.1	DEFINICION	122
5.2	NECESIDAD DE LA TECNICA PRESUPUESTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	123
5.3	LA TECNICA PRESUPUESTAL EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	126
5.4	FACTORES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO	140
5.5	METODOS DE CONTROL	144
	CONCLUSIONES	146
	ANEXO	151
	BIBLIOGRAFIA	159

INTRODUCCION

La Técnica Presupuestal, como consecuencia del control de operaciones y decisiones en todos los organismos públicos o privados, ha asumido en todos los campos administrativos un destacado papel protagonista, lo que ha dado lugar a su extensión por un lado (El presupuesto y su técnica abarcan cada vez más espacio), y a su constante complejidad por otro. El estudio del Gasto Público constituye hoy una disciplina que contrasta con la prioridad que hasta hace algunos sexenios se concedía al estudio del ingreso público, que ha dejado de ser el casi único objeto de la Hacienda Pública.

El estudio del Gasto Público empezó cuando se produjo el fenómeno generalizado de su fuerte crecimiento, se ha considerado que "se ha disparado", ha ido escalando climas y cantidades cada vez más altas de una forma sumamente rápida, creciendo, en muchos casos, con mayor velocidad que los ingresos u otros patrones económicos básicos.

Consecuentemente para poder equilibrar el gasto, es necesario incrementar el ingreso, de ahí que se considere la contraparte de este. Por esta y por otras razones de tipo financieras se motiva al estudio, análisis y comprensión de la importancia destacada de Ingreso y Gasto Público y, también, a tratar de explicar y orientar la técnica presupuestal a estas disciplinas.

El proceso presupuestal es hoy el lugar de cruce ó encuentro de una serie de corrientes y exigencias de todo tipo, entre las cuales las administrativas-financieras ocupan un lugar muy destacado, por la importancia de sus resultados, seguidas de las económicas y las de carácter político.

Por ello la importancia de la Técnica Presupuestal, surge como una herramienta de la buena administración, de tal manera, dicha técnica nos da la pauta para poder alcanzar una mejor planeación, dirección y control del logro de nuestros objetivos; así como su aplicación en toda organización, ya sea pública o privada, nos permitirá observar los parámetros de acción, e inclusive las desviaciones sufridas y originadas por errores de tipo administrativo y financiero provocando con esto, toma de decisiones correctivas que nos ayudarán a modificar las desviaciones de la administración hacia el logro de nuestros objetivos.

La elaboración de esta tesis trata de reflejar que la Técnica Presupuestal, puede ser la guía de toda administración, así como su posible aplicación a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación; haciendo hincapié en que no se pueden cubrir todos los rubros de sus cuentas sino, aquellos que tengan que ver con partidas presupuestales controlables.

PLANTEAMIENTO DE HIPOTESIS

Se supone que existen algunas deficiencias administrativas en las finanzas cotidianas, dentro de la administración pública de tal manera se requiere de una Técnica Presupuestal adecuada, para así orientar sus decisiones hacia una administración sana.

De esta manera se podrá apreciar que cuanto mayor sea el grado de utilización de ésta Técnica Presupuestal, habrá un mayor porcentaje de optimización de recursos; ya que al utilizar dicha técnica, dependerá la correcta estimación de ingresos, egresos y financiamientos que se requieran para su desempeño.

El hablar de Técnica Presupuestal nos indica, no el como trabajar el día de hoy, sino el como poder trabajar mejor el día de mañana; contemplando que si existieran desviaciones entre un punto y otro, habría la posibilidad de corregirlas y poder encaminarnos a buenas decisiones.

Este hecho nos muestra que todas las actividades económicas en el mundo cambian constantemente y por lo tanto requerimos que una herramienta que usada atinadamente, nos sirva como una guía; para poder enfrentar el futuro.

CAPITULO I. LA ADMINISTRACIÓN Y EL PRESUPUESTO

1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION.

1.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION.

1.3 CONCEPTO Y CLASIFICACION DE PRESUPUESTO.

1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO.

1.5 MECANICA Y PRINCIPIOS UTILIZADOS EN LA ELABORACION DE UN PRESUPUESTO.

1.6 METODOLOGIA A SEGUIR EN LA PREPARACION DE UN PRESUPUESTO.

1.7 EL PRESUPUESTO Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION

Para poder hablar de el concepto de administración, es necesario desglosar los términos involucrados en él; y la mejor manera de hacerlo es analizando el significado etimológico de estos para poder conjuntar dicho concepto:

Del Latín: Ad ministrare.

Ad: Hacia.

Ministrare: El servicio.

ADMINISTRACION: Según el diccionario de la real academia española "Ciencia del gobierno de un estado; acción de administrar".

CIENCIA: "Conocimiento exacto y razonado de ciertas cosas, conjunto de conocimientos fundados en el estudio".

ADMINISTRAR: "Gobernar, regir, administrar bienes ajenos".

GOBERNAR: "Conducir, administrar, gobernar un estado; dirigir la conducta de personas o cosas".

REGIR: "Llevar o conducir una cosa; tener una palabra ó acto ó acción bajo su dependencia".

LA OBRA: Administración Industrial y General de Henry Fayol nos dice: "Administración es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar".

SEGUN EL TEXTO: Administración de Empresas de Agustín Reyes Ponce: "Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".

EL LIBRO: Fundamentos de Administración, de Sergio Hernández nos indica: "Administración es una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr".

Resumiendo todo lo anterior podemos decir que la Administración: Es el conjunto de conocimientos exactos y razonados, para poder guiar o conducir bienes propios ó ajenos a través de instrumentos administrativos como la previsión, planeación, organización, dirección, coordinación y control, que nos permiten alcanzar propósitos sociales o cuantitativos, tratando de utilizar el mínimo de recursos.

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION

Desde que el hombre apareció en la tierra ha trabajado para subsistir, tratando de lograr en sus actividades la mayor efectividad posible; para ello a utilizado en cierto grado a la administración; es precisamente en la relación de trabajo donde se manifiesta más representativamente el fenómeno administrativo.

EPOCA PRIMITIVA.

En esta época existió la necesidad de que el hombre pudiera coordinar sus propósitos y esfuerzos y ello fué evidente desde el momento en que entró en sociedad con otro ser humano, para realizar alguna tarea rudimentaria, pero vital, que ninguno de los dos pudo hacer por si solo.

Las primeras manifestaciones administrativas se presentaron cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podía hacerlo. El logro de la unión de sus esfuerzos para un objetivo común inició las bases del esfuerzo cooperativo. Esa unión de propósitos y de acciones es la base de la organización humana. Así surgió de manera incipiente la administración, como una asociación de esfuerzos para lograr un fin determinado que requiere de la participación de varias personas.

PERIODO AGRICOLA.

Se caracterizó por la aparición de la agricultura y la vida sedentaria, prevaleció la división del trabajo por edad y sexo, se acentuó la organización social de tipo patriarcal.

El crecimiento demográfico obligó a los hombres a coordinar mejor sus esfuerzos en el grupo social y, en consecuencia, a mejorar la aplicación de la administración.

ANTIGUEDAD GRECOLATINA

En esta época apareció el esclavismo; la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo y el castigo corporal como forma disciplinaria. El esclavo carecía de derechos y se le ocupaba en cualquier labor de producción, existió un bajo rendimiento productivo ocasionado por el descontento y el trato inhumano que sufrieron los esclavos, debido a estas medidas administrativas.

ADMINISTRACION CHINA.

Se dice por algunos historiadores, que 500 años antes de Jesucristo, el gran filósofo Confucio sentó las primeras bases de un buen gobierno en China. Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas bien sean estas determinativas ó ejecutivas, conozcan las condiciones del país. Con el propósito de que estén en capacidad de resolver adecuadamente problemas públicos. Para el mismo filósofo y

administrador chino, decía que para ejercer una posición gubernamental se requiere de un gran espíritu público y excluir de sus actividades el favoritismo y el partidismo, para promover el bienestar económico del pueblo.

Sin embargo, algunos historiadores han revelado que 600 años antes de esa fecha, Chou había usado un manual elaborado por él sobre Gobierno y Administración y al cual se le dio las características de constitución, en donde estableció reglas sobre organización, funciones, procedimientos, labores de rutina, controles, castigos y registros.

EPOCA FEUDAL.

Durante el feudalismo, las relaciones sociales se caracterizaron por un régimen de servidumbre, la administración interior del feudo estaba sujeta al criterio del señor feudal y quién ejercía un control sobre la producción del siervo.

Al finalizar esta época, un número de siervos se convirtieron en trabajadores independientes, organizándose así los talleres artesanales y el sistema de oficios con nuevas estructuras de autoridad en la administración. Los artesanos patrones trabajan al lado de los oficiales y aprendices en quienes delegaban su autoridad. El desarrollo del comercio a gran escala originó que la economía familiar se convirtiera en economía de ciudad. Aparecieron las corporaciones o gremios que regulaban horarios, salarios y

demás condiciones de trabajo, en dichos organismos se encuentra el origen de los actuales sindicatos.

LA ADMINISTRACIÓN EN LA EDAD MODERNA

La edad moderna se caracterizó, entre otras cosas por la consolidación y expansión de los regímenes monárquicos y también por la evolución administrativa que se operó en algunos estados, como consecuencia de los estudios que se llevaron a cabo para definir e integrar mejor sus labores.

LAS TEORIAS DE MONTESQUIEU SOBRE LA ACTUAL DIVISION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.

Es importante mencionar dentro del estudio de la evolución del pensamiento administrativo las teorías de Carlos Sécondat Montesquieu (1689-1755), puesto que han tenido una gran influencia en la administración pública moderna para la división de los órganos del Estado y también, en cierto grado, para la separación funcional de actividades en las empresas privadas.

Para Montesquieu el Estado tiene tres clases de órganos: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Según su teoría, el primer poder es el que hace las leyes o deroga las existentes. El segundo tiene la responsabilidad de aplicarlas y el tercero es el poder

que castiga los delitos y tiene a su cargo la interpretación de las diferencias entre las personas. Lo fundamental de su teoría de la separación funcional se mantiene actualmente como la base formal de la Independencia Relativa de los tres órganos. Lo más importante es, sin embargo, no la separación sino la coherencia de sus funciones para que el Estado actúe como unidad.

LA ADMINISTRACION EN LA EDAD CONTEMPORANEA

La evolución del pensamiento administrativo, dentro de la actual época, nos muestra las bases fundamentales en que descansan la ciencia de la administración, ya sea que se aplique con su carácter universal al sector público ó al privado.

Dentro de las teorías iniciales de la época se presenta la propuesta de Woodrow Wilson.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION DE WOODROW WILSON

En 1886 el doctor Woodrow Wilson (1856-1924), preparó un estudio sobre la administración pública, discutiendo la historia de la ciencia de la administración; en donde dice que es eminentemente práctica y su conocimiento es indispensable, por lo que debe ser enseñada en las universidades y aplicada para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas. Así mismo hablaba de la importancia que tiene para toda administración pública contar con funcionarios y personal eficientes, mencionando que con la aplicación de los principios administrativos en todo

ente productivo, dependerá en gran parte el logro de la eficiencia en las labores. De ésta manera dentro de esos dogmas, se destaca la separación indispensable entre la administración y la política; refiriéndose con esto a que existe una gran interrelación entre ambas, más que una separación, y que sus diferencias son especialmente en cuanto a funciones.

LA ADMINISTRACION DEL SIGLO XX

Como consecuencia de varias transformaciones fundamentales acontecidas en el siglo XIX, tanto en el sector público como en el sector privado con la Revolución Industrial, fué necesario organizar grandes empresas e instituciones para atender las crecientes labores que desarrollaban unas y otras, en persecución de sus propósitos.

A pesar de que la tecnificación y carácter científico de la administración han sido considerados por varios tratadistas como conquistas del presente siglo, lo cierto es que tuvieron sus inicios en el siglo XIX.

En 1832 Charles Babage, un estudiante inglés escribió un tratado sobre la economía de los manufactureros en el cual esbozó algunos principios que en su concepto debería aplicarse a las industrias para lograr una mayor productividad.

En 1882 Henry R. Towne, Industrial Estadounidense, formuló sus propios principios y los aplicó a su empresa, pero fué estéril su esfuerzo para adoctrinar a

otros ingenieros y administradores sobre las ventajas que tenían dichos principios para el proceso fabril.

De igual manera no debemos olvidar la valiosa contribución que dio Woodrow Wilson en el campo de la administración pública, sin embargo, la verdadera sistematización de la administración no tuvo lugar sin hasta la primera década del presente siglo con los estudios realizados por el Francés Henri Fayol y el Estadounidense Frederick W. Taylor; bases fundamentales del movimiento denominado "Administración Científica". (Ver cuadro No. 1)

LAS TEORIAS DE HENRI FAYOL

En 1888 un ingeniero de minas, Henri Fayol, en la cual él había venido trabajando en u campo profesional desde hacia veinte años. Actuando como director de la misma, el ingeniero Fayol aplicó un nuevo método revolucionario, el cual había puesto a prueba varias veces en otras labores.

Dicho método lo llamo "Administración positiva", después de cincuenta años de experimentación, observación metódica y control constante; le permitieron postular el cuerpo doctrinal de los principios de la ciencia de la administración.

El 23 de junio de 1900, Henri Fayol presentó por primera vez sus ideas administrativas; con sus principios científicos se inicia una nueva etapa en la evolución de la administración como ciencia.

Así de ésta manera, de la agrupación de estos principios, de estas reglas y de estos procedimientos salió la doctrina expuesta. "No hay una doctrina administrativa para la Industria y una doctrina para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la Industria valen para el Estado y recíprocamente".

La esencia de la doctrina de Fayol consiste en que gobernar una empresa, o institución pública o privada, es un arte que debe asegurar la aplicación racional de sus funciones básicas, que son: Técnicas comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas; que existen en cualquier institución pero en diferentes proporciones; para Fayol el gobierno de la empresa o institución es el todo; la administración una parte de ese todo.

En cuanto al aspecto metodológico sus principios son: Que todo acto administrativo para que pueda ser bien administrado debe tener, previsión, organización, mando, coordinación y control. Así el Fayolismo considera que la aplicación de la administración científica debe comenzar por los niveles más altos, e

irse difundiendo a todos a base de la aplicación de los principios; en un proceso irrigante y descendente.

LAS TEORIAS DE FREDERICK W. TAYLOR.

En el año 1903 Frederick W. Taylor, presentó ante la Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos un documento sobre los principios científicos de la administración de talleres, con cuyo contenido se inició otra corriente fundamental de pensamiento y que dio como resultado el establecimiento de la teoría sobre la administración científica.

En 1907 Taylor vuelve a presentarse ante la misma Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos y es entonces cuando ofrece su teoría sobre administración científica, la cual ya había sometido a experimentación, mediante los estudios de tiempo y movimiento realizados en diversas empresas e instituciones públicas y privadas.

Taylor comenzó su carrera como obrero y a ello se debe que sus teorías promuevan fundamentalmente en su etapa inicial el mejoramiento de las labores de los obreros, o de los empleados operativos, para extenderse paulatinamente a todos los niveles, a través de absorción y no por adoctrinamiento o infiltración como lo propone el Fayolismo. Es decir, que la aplicación de sus principios va de los niveles más bajos a los más altos y no a la inversa.

Mediante observación, estudio y experimentación Taylor pudo comprobar que varios factores afectaban el rendimiento de los trabajadores y daban, como consecuencia, una productividad menor de la que podría lograrse si se mejoraban las condiciones de trabajo imperantes.

A Taylor corresponde el mérito de haber sistematizado el análisis de las labores a través de estudios de tiempo y movimiento y su sistematización para obtener un mejor uso de la mano de obra y de los materiales; la coordinación de esfuerzos; los métodos de producción más adecuados a las tareas a base de planificación, división del trabajo y especialización y como consecuencia de ambas aumento en la productividad; la distribución de la jornada de trabajo para ofrecer descanso a los obreros y otros aspectos que se pueden resumir en cuatro principios y que se conocen con el nombre de: "Administración Científica".

- 1) El desarrollo de una verdadera ciencia
- 2) La selección científica del trabajador
- 3) La educación y desarrollo científico del obrero
- 4) La cooperación estrecha y comprensiva entre la dirección y el personal.

Estos principios fueron agrupados por Taylor para su aplicación en las siguientes reglas:

- a) Necesidad de la organización de la industria, para su funcionamiento satisfactorio.
- b) Con base en el conocimiento de los métodos y tiempos necesarios, para realizar los trabajos se puede formular un plan de dirección y la medición de las labores de los obreros.
- c) Aumento de los salarios con base en un mejor funcionamiento y costos más económicos de producción.
- d) Los capataces deben de supervisar al menor número posible de operarios no deben realizar ningún trabajo de planificación.
- e) Las relaciones con los trabajadores deben hacerse de manera científica, para que la responsabilidad de las labores se distribuya entre la dirección y los obreros.
- f) Los salarios y sistemas de salarios deberán ser, fácilmente medibles y retribuíbles para cada operario según su contribución diaria a la producción total.

En síntesis de las teorías Tayloristas se podría decir que son un conjunto de principios aplicables al trabajo para aumentar su rendimiento y concebidas desde el obrero hacia los niveles superiores de la dirección.

OTROS AUTORES IMPORTANTES

Más o menos por la misma época (1909) en que Taylor y Fayol desarrollaban sus teorías, salió a la luz otro valioso estudio hecho por Frank B. Gilberth, en el cual hacía una crítica sobre los principios administrativos presentados por Taylor; dio su propio postulado sobre lo que denominó "La ciencia del estudio de movimientos" que consistía en encontrar la mejor secuencia de las partes que componen una tarea manual. (Les dio el nombre de Therbligs, que es el apellido Gilberth en plural deletreado al revés) y que constituyen sus divisiones fundamentales, movimientos o elementos básicos; según Gilberth la mayoría de los trabajos manuales pueden hacerse con un número relativamente pequeño de movimientos muy sencillos que se repiten frecuentemente, y que es factible agrupar en 17 clases distintas, identificables mediante una simbología especial.

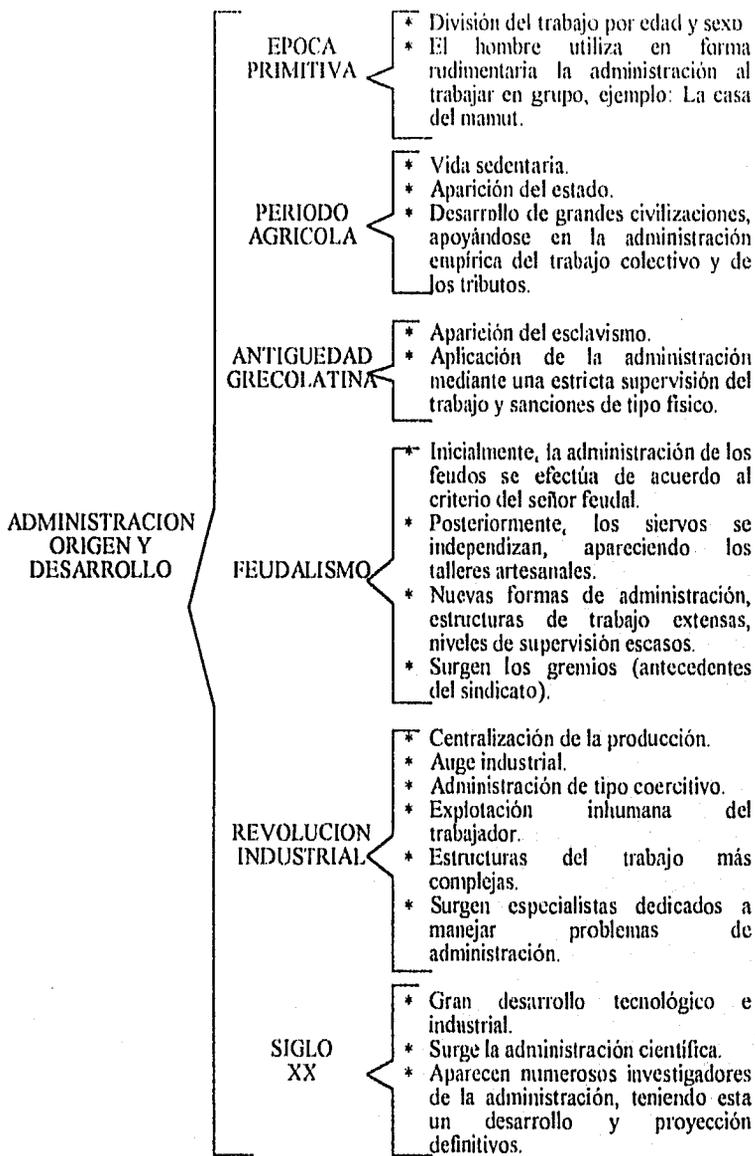
Se pueden hacer tres subdivisiones de esos principios; 1) Al uso del cuerpo humano; 2) A la disposición y estado del lugar de trabajo, y 3) Al diseño de las herramientas y los aparatos.

Esos estudios de Frank Gilberth fueron ayudados por su esposa, de ahí el apellido en plural de su teoría.

Henry L. Gantt, que resaltó la importancia de los principios administrativos en el desarrollo, la conservación y la explotación de las empresas industriales, elaboró un

sistema comprensible, condensado y eficaz para mantener el control de la producción a través de unas gráficas especiales denominadas "Cronogramas", que permiten formular los programas de trabajo y control del tiempo en que ellos efectivamente se realizan.

A Lyndall Urwick se debe una de las presentaciones más racionales y analíticas que existen sobre los principios, procesos y efectos administrativos, que él agrupó en un cuadro de veintisiete elementos básicos.



CUADRO NO. 1

1.3 CONCEPTO Y CLASIFICACION DE PRESUPUESTO

Técnicamente la palabra se deriva del francés antiguo **BOUGETTE** o bolsa, la que posteriormente trató de perfeccionarse en el sistema inglés denominándose **BUDGET**, término con el que se conoce comúnmente y que en nuestro idioma es el **PRESUPUESTO**.

De igual manera que en el concepto anterior de administración, es indispensable dividir los términos involucrados en dicha acepción de presupuesto.

Del Latín: Presupuestare.

Pre: Priori.

Priori: Antes.

Supuestare: Supuesto.

Supuesto: Una cosa posible, imaginar algo.

Presupuesto: Supuesto Previamente, imaginar una cosa posible previamente.

PRESUPUESTO: "Suposición; motivo, causa de una cosa; ingresos y gastos para un período determinado, de una corporación, de un organismo público, de un estado; cálculo anticipado del costo de una obra".¹

¹ Diccionario de la Real Academia Española.

PRESUPUESTO: "La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado".²

PRESUPUESTO: "Conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa".³

PRESUPUESTO: "Método sistemático y formalizado, para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control; específicamente comprende el desarrollo y aplicación de:

1. Objetivos generales y a largo plazo para la empresa;
2. La especificación de las metas de la empresa.
3. Un plan de utilidades a largo plazo desarrollado en términos generales.
4. Un plan de utilidades a corto plazo detallado por responsabilidades pertinentes (Divisiones, Productos, Proyectos);
5. Un sistema de informes periódicos de resultados detallados, por responsabilidades asignadas.
6. Procedimientos de seguimiento".⁴

² Del Río González, Cristóbal.- Técnica Presupuestal Pag. 1-7.

³ Meyer, Jean.- Gestión Presupuestaria Pag. 21.

⁴ Welsch, Glenn.- Presupuesto, Planificación y control de utilidades Pag. 3

PRESUPUESTO: "Expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período adoptando las estrategias necesarias para lograrlos".⁵

De esta manera podemos decir que **PRESUPUESTO:** Es el cálculo anticipado de Ingresos, Costos, Gastos y Flujos de Efectivo, para un período determinado que nos permite la estimación de resultados perseguidos por un organismo público o privado; originando con esto la toma de decisiones preventivas y correctivas para el logro de objetivos.

CLASIFICACION DE LOS PRESUPUESTOS

Distintos son los puntos de vista desde los cuales se pueden contemplar los presupuestos. El orden de prioridades que se da a ellos depende de las necesidades del usuario.

Una de las principales clasificaciones es la siguiente:

1. - Según en el **SECTOR** en el cual se utilicen:

a) **PUBLICOS.**- Son aquellos que realizan los organismos y entidades oficiales, como son los Gobiernos, Estados, Empresas de participación Estatal etc., para controlar las finanzas, de sus diferentes dependencias.

⁵ Burbano Ruiz, Jorge.- Presupuestos DE. Mc Graw Hill Pag. 9.

b). **PRIVADOS**- Son los que utilizan las empresas particulares, sean industriales, comerciales o de servicios y en ellos se intenta planificar todas las actividades de la empresa, como un instrumento de su administración.

2.- Según el período de **TIEMPO** que cubran:

a). **A CORTO PLAZO**- Son los que atienden las necesidades más próximas y como máximo abarcan un año.

b). **A LARGO PLAZO**- En este campo se pueden ubicar los planes de desarrollo que adopta el Estado y las grandes empresas en un período mayor de un año. Las grandes empresas adoptan planes de este tipo generalmente en la adquisición de activos fijos y en forma ocasional cuando tratan de planificar todas sus actividades.

3.- Según su **FORMA o FLEXIBILIDAD**.

a). **RIGIDOS O ESTATICOS, FIJOS O ASIGNADOS**- Son aquellos que permanecen invariables durante la vigencia del período presupuestario y generalmente se elaboran para un solo nivel de actividad como por ejemplo:

PRESUPUESTO DE SUELDOS Y SALARIOS, PRESUPUESTO DE IMPUESTOS PREDIALES, ETC.

b). **FLEXIBLES O VARIABLES**- Son aquellos que anticipan las operaciones variables de la empresa y que fluctúan de acuerdo al volumen o actividad de la misma;

se caracterizan por ser presupuestos dinámicos por que se adaptan a cualquier capacidad. Por ejemplo:

PRESUPUESTO DE VENTAS,
PRESUPUESTO DE MATERIALES,
PRESUPUESTO DE COMISIONES, ETC.

4.- Según el CAMPO o APLICABILIDAD en la empresa.

a). DE OPERACION O ECONOMICOS.- Son aquellos que incluyen la presupuestación de todas las actividades para el período siguiente al cuál se elabora y cuyo contenido se resume en un estado de pérdidas y ganancias proyectado.

Por ejemplo:

PRESUPUESTO DE USO DE MATERIALES.
PRESUPUESTO DE MANO DE OBRA.
PRESUPUESTO DE GASTOS OPERACIONALES, ETC.

b). FINANCIEROS.- Incluye el cálculo de partidas y rubros que inciden fundamentalmente en el balance; Por ejemplo:

b.1) PRESUPUESTO DE TESORERIA.- Son las estimaciones previstas de fondos disponibles en caja, bancos y valores de fácil realización; se formula por periodos cortos, ya sea meses o trimestres.

b.2) **PRESUPUESTO DE CAPITAL O DE EROGACIONES**

CAPITALIZABLES.- Controla las diferentes inversiones en activos fijos; sirve como medio de evaluación de las posibles alternativas de inversión, así como para conocer el monto de los fondos que se requieren y su disponibilidad en el tiempo.

5.- Según el reflejo en los ESTADOS FINANCIEROS

a). **DE POSICION FINANCIERA.**- Son aquellos que muestran la posición estática que tendría la empresa en el futuro, en caso de que se cumplieran las predicciones. Se presenta por medio de lo que se conoce como posición financiera (Balance General) Presupuestada.

b). **DE RESULTADOS.**- Muestran las posibles utilidades o pérdidas a obtener en un período futuro.

c). **DE COSTOS.**- Se preparan tomando como base los principios establecidos en los pronósticos de ventas, y reflejan, a un período futuro, las erogaciones que se habrán de efectuar por concepto del costo total o cualquiera de sus partes.

6.- Según su CONTENIDO.

a) **PRINCIPALES.**- Son aquellos que presentan resumidos los elementos medulares, de los diversos presupuestos, que formula la empresa.

b) **AUXILIARES.**- Son los que muestran, en forma analizada, las operaciones de los diferentes departamentos que integran la organización de la entidad.

7.- Según la **TECNICA DE VALUACION** que se utiliza:

a). **ESTIMADOS.**- Son aquellos que han sido formulados en base a experiencias anteriores, representan tan sólo la probabilidad más o menos razonable, de que efectivamente suceda, lo que se ha planeado.

b). **ESTANDAR.**- Es el que se formula sobre bases científicas y que elimina al mínimo las posibilidades de error; Representa los resultados que se deben obtener.

8.- Según la **FINALIDAD QUE PRETENDEN.**

a). **DE PROMOCION.**- Se formulan como un proyecto financiero y para su elaboración, es necesario estimar los ingresos y egresos que deberán efectuarse en el período presupuestal.

b). **DE APLICACION.**- Se formulan para solicitar créditos, constituyen pronósticos generales sobre la distribución de los recursos con que cuenta, o habrá de contar la entidad financiera.

c). **PROGRAMADOS.**- Consisten en fijar los recursos que como máximo, serán gastados en determinada actividad. Es común este tipo de presupuestos en los

organismos públicos en los cuales, se establecen cantidades límites que podrán gastar las Secretarías, departamentos o dependencias del Gobierno. En las empresas es usado para ciertos gastos como: Investigación, Publicidad, Desarrollo, etc.

d). **DE FUSION.-** Son aquellos que se emplean para determinar anticipadamente las operaciones que sean resultado de la unión de entidades.

e). **POR AREAS Y NIVELES DE RESPONSABILIDAD.-** Son los que se elaboran cuando se desea cuantificar la responsabilidad de los encargados de las áreas y niveles en que se divide una compañía.

9.- DE TRABAJO.

a). **PRESUPUESTOS PARCIALES.-** Son los que se elaboran en forma analítica por cada sección o departamento de la empresa.

b). **PRESUPUESTOS PREVIOS.-** Representan la fase anterior a la formulación del presupuesto definitivo, sujeto a estudio.

c). **AJUSTES O APROBACION.-** Son las modificaciones que se realizan a los estudios previos para llegar a lo que será el definitivo.

d). **PRESUPUESTO DEFINITIVO.**- Una vez aprobado el presupuesto previo y hechos los ajustes necesarios, estamos en condiciones de obtener el presupuesto definitivo, es aquél que finalmente se va a ejercer, coordinar y controlar en el período al cual se refiera.

e). **PRESUPUESTO TIPO.**- Tiene como objeto ahorrar tiempo en la formulación ya que sólo se modificarán los presupuestos que tengan una variación sustancial.

10.- PRESUPUESTO BASE CERO.- Este presupuesto implica el análisis y la descripción de todas las actividades existentes o nuevas que tengan carácter presupuestal, comúnmente llamados "Paquetes de decisión"; Así como la observación de costos y beneficios, a fin de evaluar y clasificar los "Paquetes" (Actividades más importantes) según su orden de importancia. Una vez clasificado, la gerencia puede asignar recursos y al sumar los costos especificados en cada paquete se obtiene el presupuesto final. (Ver cuadro No. 2)

CLASIFICACION
DEL
PRESUPUESTO

1. SEGUN EN EL SECTOR EN EL CUAL E UTILICEN.
 - SECTOR PUBLICO.
 - SECTOR PRIVADO.
2. SEGUN EL PERIODO DE TIEMPO QUE CUBRAN.
 - A CORTO PLAZO.
 - A LARGO PLAZO.
3. SEGUN SU FORMA O FLEXIBILIDAD.
 - RIGIDOS, ESTATICOS, FIJOS O ASIGNADOS.
 - FLEXIBLES O VARIABLES.
4. SEGUN EL CAMPO DE APLICABILIDAD EN LA EMPRESA.
 - DE OPERACION O ECONOMICOS.
 - FINANCIEROS (TESORERIA Y CAPITAL).
5. SEGUN EL REFLEJO EN LOS ESTADOS FINANCIEROS.
 - DE POSICION FINANCIERA.
 - DE RESULTADOS.
 - DE COSTOS.
6. SEGUN SU CONTENIDO.
 - PRESUPUESTOS PRINCIPALES.
 - PRESUPUESTOS AUXILIARES.
7. SEGUN LA TECNICA DE VALUACION QUE SE UTILIZA.
 - PRESUPUESTOS ESTIMADOS.
 - ESTANDAR.
8. SEGUN LA FINALIDAD QUE PRETENDEN.
 - DE PROMOCION.
 - DE APLICACION.
 - POR PROGRAMAS O PROGRAMADOS.
 - DE FUSION.
 - POR AREAS Y NIVELES DE RESPONSABILIDAD.
9. DE TRABAJO.
 - PARCIALES.
 - PREVIOS.
 - AJUSTES O APROBACION.
 - DEFINITIVO.
 - MAESTRO O TIPO.
10. PRESUPUESTO BASE CERO.

CUADRO No. 2

1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto tuvo su origen en el sector gubernamental aproximadamente a finales del siglo XVIII; Epoca en la cual se presentaban al parlamento británico los planes de gastos que se efectuarían en el reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control.

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y en 1821 lo hace Estados Unidos, siempre como elemento de control del gasto público advirtiendo la necesidad de un grupo de funcionarios dedicados a la tarea de presupuestar para el buen funcionamiento de las actividades de Gobierno.

En los años 1912 a 1925 y especialmente después de la primera guerra mundial, el sector privado se dio cuenta que podía utilizar ventajosamente el presupuesto para controlar gastos, efectuando sólo aquellos necesarios para poder así obtener rendimiento en un ciclo de operación determinado. Es el periodo en el cual crecen rápidamente las industrias y se piensa en los buenos métodos de planeación empresarial.

En la empresa privada se habla intensamente de control presupuestario, y en el sector público se llega incluso a la aprobación de una ley de presupuesto nacional.

En 1930 se celebra en Ginebra el primer simposio internacional de control presupuestal. En él que se definen los principios básicos del sistema

En 1948, el Departamento de Marina de los Estados Unidos presenta el presupuesto por programas y actividades.

En 1961, el Departamento de Defensa de Estados Unidos trabaja con un sistema de planeación por programas y presupuestos.

En 1965; el Gobierno de los Estados Unidos crea el departamento de presupuesto e introduce dentro de las herramientas de planeación y control el sistema conocido como "PLANEACION POR PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS".

En las últimas décadas han surgido muchos métodos, que van desde la proyección estadística de estados financieros hasta el sistema "BASE CERO", con el cuál se ha tratado de fijar una serie de "PAQUETES DE DECISION" para elegir el más razonable, eliminando así la improvisación y los desembolsos innecesarios. A este respecto se dice que en 1970 PETER PYHR, en la TEXAS INSTRUMENTS, perfeccionó el sistema "BASE CERO" y después lo aplicó con algún éxito en el estado de Georgia siendo Gobernador de dicho estado el posteriormente Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter la técnica siguió su continúa evolución, podríamos

decir que hoy en nuestros días es una de las herramientas básicas en la toma de decisiones y en los métodos de control financiero.

1.5 MECANICA Y PRINCIPIOS UTILIZADOS EN LA ELABORACION DE UN PRESUPUESTO.

En todo sistema presupuestario es necesario hacer claridad sobre tres aspectos que están íntimamente relacionados y que constituyen las bases esenciales para su elaboración y son:

1. LOS MEDIOS MECANICOS QUE SE EMPLEAN.
2. LAS TECNICAS UTILIZADAS EN SU ELABORACION.
3. LOS PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA VALIDEZ DE LOS MISMOS.

1. LOS MEDIOS MECANICOS.- Están relacionados con el diseño de formas y/o cédulas presupuestarias empleadas en la recolección de información y los métodos de oficina que se siguieron para su elaboración.

2. LAS TECNICAS.- Están constituidas por todo el conjunto de procedimientos usados para desarrollar su actividad los cuales pueden

derivarse o de la experiencia o de las investigaciones realizadas en el transcurso del trabajo.

3. **LOS PRINCIPIOS.**- Revisten especial importancia en el campo de la presupuestación y sirven de guías o de "MODERADORES DE CRITERIO", de la persona encargada de elaborar, ya sean los presupuestos parciales o el presupuesto general de la empresa.

Para entender claramente estas guías o moderadores de criterio, un principio se define como "Cada una de las primeras verdades que sirven de fundamento a una ciencia".

El siguiente listado muestra algunos principios más importantes para la elaboración de un presupuesto según el autor Héctor Salas González.:

1. **PRINCIPIO DE PREVISION.**- Son tres Predictibilidad, Determinación cuantitativa y Objetivo; recalcan la importancia del estudio anticipado de las cosas y de las posibilidades del logro de las metas propuestas.

2. **PRINCIPIO DE PLANEACION.**- Indica el camino para lograr los objetivos deseados. Se destacan: Precisión, Costeabilidad, Flexibilidad, Unidad, Participación, Oportunidad.

3. **PRINCIPIO DE ORGANIZACION.**- Denota la importancia que tiene la definición de las actividades humanas para alcanzar las metas son: Orden y Comunicación.

4. **DE DIRECCION.** Indican la forma de conducir las actuaciones del individuo hacia el logro de los objetivos deseados; Autoridad y Coordinación.

5. **DE CONTROL.**- Permiten establecer confrontaciones entre los objetivos y las realizaciones.

Existen dos elementos importantes a considerar para la elaboración un presupuesto y hacer que este sea más funcional:

- a). La empresa y lo que en su interior se desenvuelve (medio interno).
- b). La región, El país o el continente donde ella actúa (medio externo).

Dentro del medio interno se encuentran las condiciones económicas y financieras, su rentabilidad, políticas administrativas y financieras, respecto a compras, ventas, precios y contratación de personal, así como los sistemas de control interno. Dentro del medio externo no debemos olvidar, la aceptación del producto en el mercado, el buen nombre de la empresa, el gusto del consumidor, el ciclo de vida del producto, la competencia ya sea nacional o internacional, la inflación y la estabilidad

política económica y monetaria son variables que inciden grandemente en los resultados reales de un negocio y por lógica influyen en los resultados de un presupuesto.

Se conjugan por tanto dos tipos de variables que inciden fundamentalmente en el comportamiento de la empresa:

VARIABLES CONTROLABLES:

1. OBJETIVOS.
2. POLITICAS.
3. ESTRATEGIAS ADOPTADAS.
4. CALIDAD DEL PRODUCTO.
5. CANALES DE DISTRIBUCION.
6. CAMPAÑAS PUBLICITARIAS.

VARIABLES NO CONTROLABLES:

1. GUSTOS DEL CONSUMIDOR.
2. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO.
3. COMPETENCIA
4. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA
5. INFLACION.
6. INGRESO PERCAPITA DEL CONSUMIDOR
7. PROBLEMAS POLITICOS

1.6 METODOLOGIA A SEGUIR EN LA PREPARACION DE UN PRESUPUESTO.

Formalmente, el profesional que desee utilizar el presupuesto como herramienta de planificación y control debe considerar cinco etapas:

1.- **PREINICIACION:** (Diagnóstico, interno y externo, objetivos, estrategias y políticas) o **PREPARACION.**- En esta etapa se tratan de aprovechar experiencias anteriores y se hace un análisis de factores sociales, políticos y económicos, que hayan marcado pauta en la economía nacional, se analiza el comportamiento de la organización con el propósito de reevaluar o fijar los objetivos que se propone alcanzar la administración ya sea a corto o largo plazo; después será conveniente fijar políticas que pueden relacionarse ya sea con los inventarios requeridos al comienzo o al final de un período o con las compras o pagos de materiales, con las ventas o créditos, con las inversiones en activo fijo, o en lo referente a financiación. Se hace una revisión de los planes de cada departamento y con los ajustes correspondientes se entregan a la gerencia, la cuál los revisa, evalúa y decide su publicación; en conclusión ésta etapa trata de integrar al personal para que todos luchen por lograr los objetivos generales y correlacionados entre cada departamento.

2.- **ELABORACION:** Comienza con el informe aprobado por la gerencia con base en el cual cada jefe de departamento prepara los programas y los remite al director. Estos programas se apoyan en los objetivos y políticas fijados y determinan con mayor precisión el desarrollo de las actividades en función del tiempo y se basan en las diferentes tareas que se deben acometer en el período sujeto a presupuestación. La cuantificación de los programas a su vez se plasma en estados financieros, correspondiendo al personal de cada departamento delinear sus planes. Por ejemplo:

- El Jefe de Ventas, junto con su personal, planifica ventas fijando la cantidad a vender, los precios, las zonas de distribución de los productos, los distribuidores, los gastos de publicidad y ventas; y todo lo relacionado con la función de ventas.

- El Jefe de Producción, deberá preparar sus programas de cantidad a producir e inventarios teniendo en cuenta los planes de ventas y la capacidad normal de producción de la empresa.

- El Jefe de Compras, debe solicitar cotizaciones con base en las mejores condiciones ofrecidas y tiempos de entrega para poder elaborar su presupuesto de compras.

- El Jefe de Personal, debe determinar la disponibilidad de personal, considerando aumentos de sueldos y salarios, rotación de personal para poder elaborar el presupuesto de mano de obra.

- El Tesorero preparará un pronóstico de requerimientos de efectivo en forma de estado de flujo de caja indicando si es el caso, las fuentes de financiamiento adicional.

- Los programas de inversión de capital o proyectos de inversión, requeridos por los diferentes jefes de departamentos para llevar a cabo sus programas operativos, también deben enviarse al responsable de la elaboración del presupuesto.

Una vez que haya recibido toda la información de los diferentes departamentos, el responsable del presupuesto, deberá comenzar a asignar valores monetarios a los diferentes programas departamentales usando las cédulas que para tal efecto haya diseñado.

3.- EJECUCION: Al hablar del proceso administrativo, la ejecución es una etapa que consiste en "Poner en marcha los planes".

En el campo presupuestal la ejecución es tan importante como las etapas anteriores, puesto que si no se ponen en marcha los planes, los objetivos no se darán por sí solos. Expresado de otra manera será la forma de materializar los planes y objetivos propuestos. El responsable del presupuesto deberá colaborar con los jefes de departamento para que se lleve a cabo lo planeado y presentar reportes continuos de ejecución ya sea quincenal o mensualmente por lo menos en los tres primeros meses, luego se podrá hacer trimestralmente.

4.- CONTROL: Considerando al presupuesto como un termómetro que mide la capacidad de ejecución de todas y cada una de las actividades de la empresa

podríamos pensar que su labor no sería completa sin ésta etapa de control, que nos sirve de medio de comparación entre las actividades sujeto de presupuesto, las cuales expresan las metas que se propuso la dirección de la empresa y el desenvolvimiento impulsado del diario transcurrir de sus diferentes operaciones; o sea mediante la etapa de control se puede determinar hasta que grado de optimismo de los ejecutivos puede cuantificarse.

En esta etapa conviene destacar las actividades más importantes a realizar:

1. Preparación de informes de ejecución parcial y acumulativo, comparando lo real con lo presupuestado.
2. Análisis y explicación de variaciones.
3. Implementación de medidas correctivas o modificación del presupuesto cuando se juzgue sumamente necesario.

5.- **EVALUACION:** Una vez que termine el período sometido a presupuestación se debe hacer un informe global crítico de los resultados obtenidos. Este informe no se limitará sólo a mostrar variaciones sino como se comportaron todas y cada una de las funciones y actividades de la empresa, frente a la nueva situación que se planteó con el sistema presupuestario.

Sería necesario analizar las fallas que se cometieron tanto en las etapas iniciales para preparar el informe presupuestal, así como aquellos que se detectaron en su ejecución y saber reconocer los éxitos obtenidos.

1.7 EL PRESUPUESTO Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Al analizar el concepto de presupuesto y sus principios básicos para su elaboración, podemos decir que los presupuestos constituyen un medio para comunicar ideas y planes en forma universalmente comprensibles, puesto que son cuantitativos.

Los presupuestos permiten también a la administración ejecutar las actividades cotidianas, controlar las operaciones y evaluar el comportamiento de cada departamento al revelar sus desviaciones con respecto a las cifras señaladas con el presupuesto y dando lugar a la acción correctiva por parte de la dirección.

Dentro de los principales objetivos que deben cubrir los presupuestos se enmarca al proceso administrativo, dando lugar a las siguientes etapas:

A) PLANEACION.

Se refiere a la necesidad de contar con información estadística además de los datos históricos y empíricos, para lograr una mejor proyección de los resultados

futuros, es decir, contemplar todos aquellos factores internos y externos que se relacionan con lo planeado.

B) ORGANIZACION.

Se refiere a la división equitativa y adecuada de cada uno de los departamentos para la realización de los presupuestos y controlarlos para lograr lo planeado.

C) COORDINACION.

El hecho de que se elaboren presupuestos departamentales, implicará la necesidad de que se relacionen entre sí, es decir, se complementen y auxilien unos a otros.

D) EJECUCION.

Poner en marcha las actividades hacia los planes y objetivos planteados dentro del presupuesto.

E) DIRECCION.

Una vez puesto en marcha el presupuesto, este documento se convierte en una herramienta que nos permite realizar la función directiva a través de la toma de decisiones, durante el desarrollo del periodo presupuestal o al final de este.

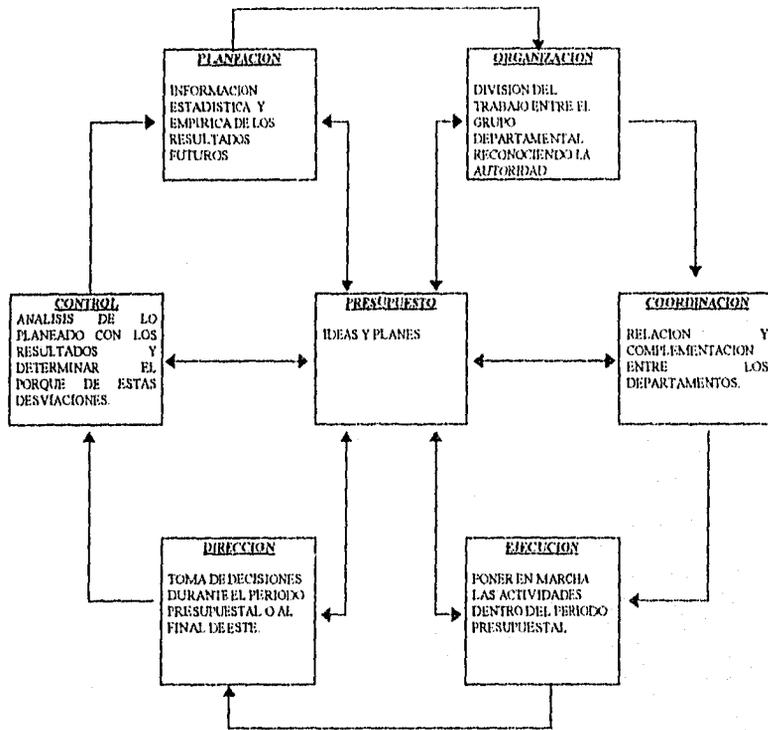
F) CONTROL.

Para verificar la eficiencia de como se han llevado a cabo las actividades de acuerdo con los planes (presupuesto), es necesaria la existencia del control.

Para ejercer un buen control se requiere evaluar los resultados comparándolos con los planes, a fin de detectar si existen desviaciones y el porqué de estas.

(Ver cuadro No. 3)

**ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL
PRESUPUESTO.**



CUADRO No. 3

**CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA SU PRESUPUESTO DE
EGRESOS Y SU LEY DE INGRESOS.**

- 2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
- 2.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION Y
ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.
- 2.3 ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN LA EPOCA ACTUAL.
- 2.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.
- 2.5 PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS.
- 2.6 PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS.

2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Retomando parte del concepto etimológico de administración que anteriormente fué definido; podemos plantear dicha acepción.

Del Latín.

Ad = Hacia.

Ministrare = El Servicio.

Publico (a) = Comunidad.

De esta manera el concepto de administración pública desde el punto de vista etimológico nos indica:

Administración Pública = Hacia el servicio de la comunidad.

CONCEPTOS:

ADMINISTRACION PUBLICA: "Es la parte más ostensible del Gobierno; es el Gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del Gobierno. El campo de la administración es un campo de negocios. Está apartado de las festinaciones y luchas de la política; la administración está fuera de la esfera propia de la política; aunque la política fija las tareas de la administración."⁶

⁶ Woodrow Wilson.- El estudio de la administración. Pag. 197-222.

ADMINISTRACION PUBLICA: "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el Gobierno, y, por lo tanto, se ocupa de la rama ejecutiva. La administración pública es una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales."⁷

ADMINISTRACION PUBLICA: "Consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública."⁸

ADMINISTRACION PUBLICA: "Significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y las legislaturas de los estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del gobierno y la administración que no es gubernamental."⁹

ADMINISTRACION PUBLICA: "Es la fase del Gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político."¹⁰

⁷ Luther Gulick.- Ciencia, Valor y Administración Pública. Pag. 191.

⁸ Leonard D. White.- Introducción al estudio de la administración pública. Pag. 3.

⁹ Simon, Smithburg y Thompson.- Administración Pública. Pag. 3.

¹⁰ Muñoz Amato.- Introducción a la administración pública. Pag. 26.

Resumiendo todo lo anterior podemos decir que la administración pública es: Aquella parte de la administración que consiste en planear, coordinar, dirigir y controlar las actividades del Gobierno, sus dependencias e industrias; que están íntimamente relacionadas con la política, para satisfacer necesidades colectivas.

Desde un punto de vista muy particular, siento que la administración pública debe ser sinónimo de "servir" y no de "servirse" aprovechando la jerarquía, el poder y la abundancia de recursos.

2.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Hablar de la historia de la administración pública en México, es retomar épocas anteriores a la conquista para así enmarcar su inicio; pero para efecto del desarrollo de esta tesis, dividiremos la historia de la administración pública en tres etapas que son: Epoca Precolonial, Epoca Colonial y la administración pública a partir de la independencia y su época actual.

EPOCA PRECOLONIAL.

El punto de partida, lo indica la organización administrativa de los principales reinos indígenas anteriores a la conquista, lo auxiliaban en sus funciones gubernativas, los altos funcionarios de la nobleza, del clero y de la clase militar; la defensa estaba

encomendada al ejército que había alcanzado notable organización y comprendía también la administración de justicia. La educación pública pertenecía a dos instituciones: El calmecac y el telpuchcalli, el primero a cargo de sacerdotes que instruían a los hijos de los nobles y el segundo al que tenía acceso los plebeyos. La hacienda pública de aquellos pueblos obtenía recursos mediante la imposición de tributos, o sea impuestos en especie, a los pueblos vencidos y a los súbditos; estos impuestos no eran individuales sino colectivos. Los efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales en la capital del reino o en otros lugares adecuados para atender a las necesidades administrativas en las regiones dominadas por los aztecas; de esta manera por medio de pinturas jeroglíficas se llevaban cuenta de las entradas y salidas de los tributos. En los casos en que las cosechas se perdían, (previo informe) se perdonaba al agricultor el pago del impuesto o del tributo, y cuando la miseria amenazaba a alguna población del reino, se distribuía entre sus habitantes parte de los productos almacenados.

EPOCA COLONIAL.

La organización de la administración pública en México durante la época de la colonia, empezó desde la fecha en que fué fundada la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés y evolucionó durante toda la época colonial. Los órganos del Gobierno en la Nueva España (Epoca Colonial) fueron: Los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, Los Gobernadores.

LOS REYES: Por una bula del Papa Alejandro VI, adquirieron los reyes de España la soberanía sobre lo que en aquel tiempo se llamaban las Indias Occidentales; en tal virtud, eran señores absolutos.

EL CONSEJO REAL DE INDIAS: Este consejo era una especie de tribunal lleno de facultades legislativas, administrativas y judiciales. Residía en España y entre sus numerosas atribuciones las principales eran: Dictar leyes pragmáticas, ordenanzas y provisiones previa consulta con los reyes.

LAS AUDIENCIAS REALES: Las audiencias fueron tribunales colegiados de apelación y suplica, además tenía la facultad de fiscalizar los actos de los virreyes y gobernadores, no fueron sino órganos del gobierno político.

EL VIRREY: El gobierno político y administrativo de la colonia, tuvo al Virrey como órgano principal, directo representante del poder real de España; el Virrey era presidente de las audiencias, capitán general y gobernador de los distritos y provincias directamente subordinados a él entendía, por tanto, en cuestiones judiciales, administrativas y militares, con las limitaciones contenidas en las leyes.

LOS GOBERNADORES: Eran los representantes de la autoridad política española en la Nueva España.

Dentro de los escritos del Historiador Mexicano Lucas Alamán nos comenta sobre la organización de la hacienda pública en la época colonial, en donde los ingresos de la nueva España estaban divididos en tres ramos:

1) LA MASA COMUN DE LA REAL HACIENDA.- A LA QUE PERTENECIAN:

- a) Los derechos del oro y plata que se extraían de las minas.
- b) Los tributos que pagaban los indios y moradores.
- c) Derechos de introducción a la Nueva España por vía marítima.
- d) Derechos sobre el pulque y el aguardiente.
- e) Los productos de la casa de moneda.

2) LOS RAMOS DESTINADOS A ESPAÑA ERAN LOS SIGUIENTES:

- a) Estancados del tabaco, naipes y azogue, vacantes eclesiásticas.

3) LOS RAMOS AJENOS QUE NO PERTENECIAN AL GOBIERNO:

- a) Consistían en los montepíos militar, de ministros y de oficiales, fundados para la ayuda de viudas y huérfanos de estos empleados. Dichos fondos provenían de descuentos a los sueldos de dichos empleados y de aportaciones del gobierno.

La hacienda pública aunque defectuosa, hizo posible la construcción de caminos, de hospitales, de obras de irrigación, por medio de la acción concentradora del impuesto.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

Apenas iniciando el movimiento de Dolores y en medio de la confusión de los primeros momentos, Don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara en Diciembre de 1810, la organización de un Gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado del Estado y del Despacho; y otro el de Gracia y Justicia.

Vino después la Constitución de Apatzingán en Octubre de 1814, que fué la primera que dió las bases para la organización del poder público que estaba compuesto de tres individuos y que fueron un Secretario de Guerra, otro de Hacienda y el tercero de Gobierno.

Más tarde al consumarse la independencia, la junta soberana provisional gubernativa; aprobó el decreto del 8 de Noviembre de 1821; para el Gobierno interior y exterior de las cuatro secretarías de estado que se formarían y que fueron las siguientes la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda pública y la de Guerra con cargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de ese momento, las constituciones mexicanas se separan en dos grandes grupos: Las Centralistas que incluyeron la enumeración de las Secretarías y las Federalistas, que siempre mencionaron a las leyes secundarias.

Así las leyes constitucionales de Diciembre de 1836, dispusieron que habría cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y el de Guerra y Marina.

Las bases para la administración de la república de Abril de 1853, crearon cinco secretarías de estado y algunas conservando su nombre; la de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y la de Guerra y Marina pero agregando la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; en Mayo del mismo año se separa el ramo de Relaciones Interiores y se crea la sexta secretaría, que sería la de Gobernación.

La ley de Febrero de 1861, del régimen de Don Benito Juárez y la de Mayo de 1891, del régimen de Don Porfirio Díaz; existieron coincidencia en el establecimiento de seis secretarías que eran las que venían existiendo; la de Relaciones Exteriores, Gobernación Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y la de Guerra y Marina.

El 25 de Diciembre de 1917, se hace una nueva distribución por el encargado del poder ejecutivo, Don Venustiano Carranza, en la cual por primera vez en la historia la administración pública, se establecieron los Departamentos de Estado como órganos de la misma, quedando definidos de la siguiente forma seis secretarías y tres departamentos de estado, la de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones y Obras Públicas, la de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento Universitario y de Bellas Artes, Departamento de Salubridad Pública y Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

En Septiembre de 1921 durante el Gobierno del general Obregón se agrega a esta ley la Secretaría de Educación.

Las leyes de Marzo de 1934 y Diciembre de 1935, conservaron las mismas ocho secretarías habiendo aumentado únicamente la Secretaría de la Economía Nacional.

En 1937 aumenta la Secretaría de la Asistencia Pública; en 1940 la de Marina, en 1943 la del Trabajo y Previsión Social; en 1946 la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de Diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la de Patrimonio Nacional que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas dio a la Secretaría de Economía su antiguo nombre de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento de Turismo y amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En Diciembre de 1974, estos dos últimos Departamentos pasan a ser Secretarías, la de la Reforma Agraria y de Turismo; quedando así diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

El 29 de Diciembre de 1976 siendo presidente de la república José López Portillo el diario oficial publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 1958.

Además en ésta ley se unifica el sistema de la administración con la incorporación en la Ley de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos. Se crea la Secretaría de Pesca en Diciembre de 1981, quedando las Secretarías y Departamentos de Estado de la siguiente manera:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
8. Secretaría de Comercio.
9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
11. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
14. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de la Reforma Agraria.
16. Secretaría de Turismo.
17. Secretaria de Pesca.
18. Departamento del Distrito Federal.

Cabe hacer mención que durante el transcurso de los años y de las leyes promulgadas, existieron artículos y decretos transitorios que modificaron: nombres, departamentos o Secretarías de Estado, por un corto tiempo y que muchos de los

autores omiten por tener poca importancia. Para efectos de esta tesis se retomaron; fechas, leyes y nombres trascendentales en la organización y estructura de la administración pública. (Ver cuadro No. 4)

ICO, A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

	1840	1843	1846	1849	1874	LOPEZ PORTILLO 1878	1891
LA DE GA	* AUMENTA LA SECRETARIA DE MADRID	* AUMENTA LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	* AUMENTA LA SECRETARIA DE RENTAS NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA	* SE CREA LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA * LA SECRETARIA DE PATRIMONIO NACIONAL QUE SUSTITUYO LA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA * DESAPARECE LA SECRETARIA DE CONSTRUCCIONES Y TRANSPORTES * LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS * DESAPARECE LA SECRETARIA DE ECONOMIA Y AFANES * LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO * SE CREA UN DEPARTAMENTO DE TURISMO	* DESAPARECE EL DEPTO DE TURISMO Y EL DEPTO DE AFANES Y COLONIZACION * AFANES LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA * Y LA SECRETARIA DE TURISMO	* AFANES LA LEY ORGANIZA DE LA ADMIN PUBLICA FEDERAL QUE ABOLIA LA LEY DEL 1818 1 SECRETARIA DE GOBERNACION 2 SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES 3 SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL 4 SECRETARIA DE MADRID 5 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO 6 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PLANEAMIENTO 7 SECRETARIA DE PATRIMONIO Y MONUMENTOS INDUSTRIAL 8 SECRETARIA DE COMERCIO 9 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y PESQUERIA 10 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 11 SECRETARIA DE ASENTAMIENTO RURALES Y OBRAS PUBLICAS 12 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA 13 SECRETARIA DE SALUD Y ASISTENCIA 14 SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL 15 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA 16 SECRETARIA DE TURISMO 17 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	* AFANES LA SECRETARIA DE FISCALIA

2.3 ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPOCA ACTUAL.

La organización y estructura de la administración pública actual, retoma sus últimas modificaciones durante los tres sexenios pasados siendo sus principales cambios los siguientes:

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo (1º/Dic/76 - 1º/Dic/82) surgió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a derogar todas las leyes de secretarías y departamentos de estado anteriores.

Así en el transcurso del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1º/Dic/82 - 1º/Dic/88), se fusiona la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial con la Secretaría de Comercio, formando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

También la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas desaparece y surge la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Así como el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De esta manera los cambios del sexenio pasado durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1º/Dic/88 - 1º/Dic/94), el 21 de Febrero de 1992,

fusiona la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; quedando únicamente ésta última. El 25 de Mayo de 1992 desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y surge una nueva Secretaría con mayor número de atribuciones llamada la Secretaría de Desarrollo Social.

En la actualidad durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1º/Dic/94 - 1º/Dic/2000), los cambios más recientes han sido el pasado 28 de Diciembre de 1994; en donde la Secretaría de Pesca desaparece y surge la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; desaparece la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y aparece la Secretaría de Energía; desaparece la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y surge la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, desaparece la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y surge la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo quedando distribuida la Administración Pública de la siguiente manera:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

8. Secretaría de Energía.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.
18. Departamento del Distrito Federal.

En estos momentos de crisis, se escuchan fuertes rumores acerca de la desaparición de tres secretarías de estado (La Secretaría de Turismo, La de la Reforma Agraria y la de la Contraloría), por falta de resultados y por reducción al gasto público.

Desde el punto de vista netamente administrativo y muy personal, pongo a consideración ciertos comentarios, acerca de la administración y estructura de la administración pública en la época actual.

Tomando en consideración que existen dos Secretarías encargadas de llevar la planeación y el control, del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, de manera independiente y dados los pobres resultados de control de planes nacionales y financieros. Es sugerible una fusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo quedando únicamente la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas o simplemente llamándola Secretaría de Finanzas.

Por otro lado, debido a que no somos un país con problemas bélicos con nuestros países vecinos, ni que tampoco existe una inestabilidad social en todo el territorio nacional, para efectos de ahorro del gasto público y la duplicidad de funciones en el ámbito de guardia nacional, sería sugerible fusionar, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina quedando únicamente la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina y Defensa Nacional.

Otro punto que sería muy importante observar para su mejor organización y reestructuración, es el sector agrario, puesto que a nivel nacional ha sido desde tiempos de la revolución un área virgen, de la cual únicamente hemos recogido polvo, en lugar de obtener recursos agrícolas y alimento para ganado. Por eso también sería poner a consideración la integración y fusión de la Secretaría de la Reforma Agraria con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Cabe aclarar que no existe una "fórmula mágica" para reorganizar y reestructurar la administración pública de cualquier país, pero si tomamos en cuenta el enfoque social y administrativo de la pirámide de Maslow, y algunos de sus puntos medulares en donde nos dice, que para que el individuo pueda llegar a su autorealización y superación debe de cubrir sus necesidades básicas como son comer, vestir, seguridad social, etc., refiriéndome con esto, que no debemos olvidar que existen 40 millones de mexicanos viviendo en extrema pobreza y que para poder cubrir un poco sus necesidades básicas, es necesario, desde mi punto de vista, realizar por parte del Gobierno planes y programas agresivos en ciertas áreas como son, la agricultura, ganadería, pesca, salud, educación, turismo y automáticamente daría por consecuencia la generación de empleos. (Ver cuadro No. 5)

**ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN LA EPOCA ACTUAL.**

LOPEZ PORTILLO 1976-1982	DE LA MADRID 1982-1988	SALINAS DE GORTARI 1988-1994	ZEBILLO 1994-2000	ACTUAL 1995
* SURGE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	* DESAPARECE LA SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL * DESAPARECE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS * SURGE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL * SURGE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. * NACE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBAÑO Y ECOLOGIA	* SE FUSIONA LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO CON LA SECRETARIA DE HACIENDA, QUEDANDO ESTA ULTIMA. * DESAPARECE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBAÑO Y ECOLOGIA. * NACE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.	* DESAPARECE LA SECRETARIA DE PESCA * SURGE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA. * DESAPARECE LA SECRETARIA DE ENERGIA MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. * SURGE LA SECRETARIA DE ENERGIA. * DESAPARECE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. * SURGE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO SOCIAL. * DESAPARECE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. * SURGE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.	* SECRETARIA DE GOBERNACION. * SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. * SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL. * SECRETARIA DE MARINA. * SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. * SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. * SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA. * SECRETARIA DE ENERGIA * SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. * SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL. * SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. * SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. * SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. * SECRETARIA DE SAUD. * SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. * SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. * SECRETARIA DE TURISMO. * DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

CUADRO No. 5

2.4 EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En diversas actividades cotidianas, establecemos un plan para lograr lo que queremos; lo ponemos en práctica y después comparamos sus resultados con lo planeado, este tipo de problemas tienen solución mediante la aplicación del proceso administrativo en forma científica. Cualquier organización ya sea grande o pequeña, privada o pública, estará bien administrada si se sigue un **Método o Proceso Administrativo.**

Muchos han sido los autores dedicados a tratar de identificar las funciones que integran el proceso administrativo y hasta la fecha, es muy difícil tratar de conjuntar las múltiples definiciones en una sola. En lo que si coinciden, es considerar como la primera función y una de las básicas del proceso administrativo, a la **Planeación.**

LA PLANEACION.

La planeación es el pensar antes de actuar; es un puente entre el punto donde nos encontramos y aquel a donde queremos ir. La función de planear es la actividad cotidiana y preponderante de los altos niveles de dirección de un organismo público o privado. Para planear lo que se requiere hacer, se tienen que determinar los objetivos y los cursos de acción que han de tomarse, seleccionando y evaluando cual es la mejor opción para el logro de los objetivos que nos hemos propuesto.

Por este motivo sugiero fuera recomendable **cuantificar** los objetivos nacionales y del sector que se encuentran descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y que están a cargo del Sr. Presidente de la República y de cada uno de los Secretaríos de Estado; ya que dicha cuantificación permitiría ejercer una acción de comparación entre lo que se ha ejercido y lo que se había planeado, provocando con esto métodos de control para poder corregir las desviaciones de los planes iniciales. Así como de las metas propuestas a alcanzar.

Esta fase de planeación se puede clasificar en dos tipos:

1. En cuanto al tiempo, a corto y a largo plazo.
2. En cuanto a las herramientas que utiliza, objetivos, estrategias, programas, presupuestos, políticas, procedimientos, reglas y manuales.

En cuanto al tiempo, a **CORTO PLAZO**: Es la planeación que se realiza en un período no mayor a un año, es utilizada principalmente en la iniciativa privada, y recomendable para los diversos sectores económicos de la administración pública federal, provocando con esto, un seguimiento más estrecho entre los recursos aplicados y los gastos erogados.

A **LARGO PLAZO**: Es la planeación que se realiza en un período mayor a un año, en la iniciativa privada es utilizada para proyectos de inversión, como pueden ser

activos fijos, compra de maquinaria, expansión de sucursales, etc., en la administración pública, sería recomendable para la realización de proyectos de bienestar social, como pueden ser creación de empleos, viviendas, carreteras, proyectos agrícolas, ganaderos y pesqueros, proyectos de salud; tratando siempre de ser cuantificables, además este tipo de planeación a largo plazo pudiera ser el punto de enlace entre la administración pública de un sexenio con la administración entrante.

EN CUANTO A LAS HERRAMIENTAS QUE UTILIZA:

OBJETIVOS

Son los fines hacia los cuales se dirige la actividad de una empresa, un organismo público o un país, procurando siempre se cuantificable.

ESTRATEGIAS

Se definen como la acción de dirigir, que permite acelerar o retardar un proceso. En el sector público es recomendable nunca retardar un proceso demasiado pues, esto puede producir un estancamiento, aumento de precios, salarios, gastos y por consecuencia aumento en la inflación.

PROGRAMAS

Es el número de acciones a seguir, para el desarrollo de una actividad; es importante señalar que tanto en el sector público como en el privado, el factor tiempo

es la columna vertebral de aquellos programas que se quieran llegar a realizar; puesto que programas a destiempo siempre se vuelven costos y en ocasiones hasta obsoletos.

PRESUPUESTOS

Es el plan financiero de las operaciones, es decir un planteamiento de los resultados que se esperan, expresados en términos monetarios. Es importante mencionar que dentro de las finanzas públicas, no existe en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación el principio de unidad, que nos marca la integración de los ingresos y egresos en un solo documento y que desde el punto de vista técnico es de suma importancia por su resultado final, que muestra un superávit o déficit, para el periodo en el cual se haya elaborado.

POLITICAS

Son pautas a seguir para orientar la acción, es decir, las políticas delimitan un área dentro de la cual se debe decidir y asegurar que las decisiones sean consistentes y contribuyan al logro de los objetivos. Es recomendable sugerir que estas políticas dentro del sector público sean lo mas apegadas a los programas o a los objetivos de cada sector ya que en infinidad de ocasiones se habla de lo "Político" en lugar de políticas y dichas decisiones son encaminadas a objetivos grupales o personales.

PROCEDIMIENTOS.

Son guías de acción que detallan la forma exacta, bajo la cual ciertas tareas deben realizarse en forma cronológica. En el sector público en la mayoría de los casos se rompe con los procedimientos, originando con esto los procesos burocráticos que se vuelven tardados, costosos y obsoletos. Para mejorar estos flujos de documentos y trámites administrativos es sugerible las auditorías administrativas para así poder disminuir tiempos ociosos y muertos que se traducen en falta de productividad y profesionalismo.

REGLAS

Es la forma más fácil de ejecutar una acción, la esencia de una regla, es que refleja una decisión administrativa que se tomó o no cierta acción. La administración pública rompe estas reglas en muchos de los casos y por falta de integración a los objetivos institucionales se convierte en arbitrariedad.

MANUALES

Es un folleto o cuadernillo que contiene una serie de instrucciones, de elementos administrativos para un fin determinado.

LA ORGANIZACION

Otra de las funciones básicas de este proceso es la organización, que significa estructurar ordenadamente un todo para asegurar el buen funcionamiento de sus

partes, y así poder lograr un propósito común. Se puede considerar que la organización es un producto humano y, como tal, nunca será perfecta, pero sí perfectible. Es decir tiende a modificarse o a perfeccionarse; de ésta manera toda organización debe estar encaminada a un fin, puesto que organizar por organizar no tiene sentido.

De esta manera la organización de la Administración Pública Federal, se encuentra dividida en dos partes; la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal

La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y La Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los Organismos Descentralizados, Las Empresas de Participación Estatal, Las Instituciones Nacionales de Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomiso, componen la Administración Pública Paraestatal.

Desde mi punto de vista y analizando la división en dos partes de la Administración Pública Federal, cabe hacer mención, que dentro de esta organización y estructura, no existe la relación directa de la Administración Pública Estatal,

representados por cada uno de sus Gobernadores, que formando parte de un todo, deben de estar marcados dentro de la Administración Pública Federal, de manera mas directa, y participativa, al nivel de las Secretarías de Estado; puesto que el 70% o 80% de los problemas de buen funcionamiento y orden del país, provienen del interior de la República.

Tomando en consideración al estado, como un todo, como una institución, como un organismo, puede necesitar de tres elementos básicos de organización, que son:

- A) **PARTES DIVERSAS ENTRES SI:** Ningún organismo se forma de partes idénticas, sabemos de antemano que no existen, dos secretarías iguales o dos Estados de la República idénticos, pero sí puede existir una ideología de partido en el poder o una ideología de un grupo de políticos en el poder, que sí puede afectar el desempeño de cada institución o dependencia a su cargo, por eso sería recomendable tener un grupo de asesores de control (STAFF), formados por elementos de partidos de oposición, para tratar de evitar mal funcionamiento, desvíos de fondos y corruptelas.
- B) **UNIDAD FUNCIONAL O NACIONAL:** Cada una de estas diversas partes deberán tender hacia el mismo fin, de ahí que sea de suma importancia cuantificar los objetivos nacionales y por consecuencia los estatales, y no hacer del país México, 32 Méxicos aislados.

C) **COORDINACION:** Para poder lograr ese mismo objetivo, ese mismo fin, se necesita complementarse entre si, no importando que sus funciones sean diversas, tratando de hacer de cada estado, de cada sector, de cada secretaria, una potencia productiva, dividiendo correctamente el trabajo y capacitando a la gente; de ahí, que tomamos en consideración que la suma total de esfuerzo de las personas que están organizadas y coordinadas será mayor a la suma de los esfuerzos individuales, cuando no están organizados ni tampoco coordinados.

DIRECCION

La Dirección, se puede considerar como la tarea continúa de hacer decisiones y formularlas en órdenes e instrucciones, generales y específicas, sirviendo esta fase como líder de cualquier organización.

No debemos olvidar que gran parte de la toma de decisiones en el país, descansan sobre la figura del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de senadores en su gran mayoría son del partido en el poder y cuyas decisiones siempre son orientadas a la ideología del partido o a intereses del mismo. De esta manera queda claro señalar que en gran número de ocasiones, las tomas de decisiones, realizadas por el Presidente de la República son respaldadas por funcionarios públicos militantes de su partido y que forman mayoría en el Congreso; por esta razón sugiero que dentro del Congreso de la Unión exista equilibrio de fuerzas, queriendo decir con esto, que no debería de existir

mayoría de ningún partido político y sí, un número equilibrado de representantes de partidos que puedan oponerse a decisiones automáticas provenientes del Presidente.

Esto por consecuencia nos daría una dirección más sana, procurando que los encargados de ésta, muestren habilidad para influir en otras personas y que estas se esfuercen por alcanzar determinadas metas u objetivos y así puedan analizar sus actividades en forma apropiada para alcanzar tales objetivos y poder recibir beneficios económicos, sociales, etc.

CONTROL

Simplemente el Control consiste en hacer que algo pase, en la forma que se planeó que pasara; esto implica que la planeación y el control son inseparables, de hecho en la administración pública federal se da claramente el proceso de planificación, pero desafortunadamente no se da seguimiento total a los planes establecidos, y siendo que la Secretaría de la Contraloría debería desarrollar métodos de medición y control para señalar el momento en que ocurran desviaciones respecto del plan a fin de que pueda formarse la acción correctiva correspondiente; Es decir esta Secretaría debe ser la encargada de realizar la acción de controlar que no es más que el proceso que siguen las administraciones para llegar al control. Y esta acción se considera como un esfuerzo realizado por la administración de un organismo público o privado con el fin de comparar el rendimiento o beneficio con los estándares, planes, metas y objetivos. Preestablecidos a fin de determinar si tal desempeño es acorde con estas normas, para

tomar cualquier medida correctiva que se requiera para asegurarse de que los recursos humanos y los demás recursos de la organización están siendo usados en forma más efectiva y eficiente posible, en el logro de los objetivos.

EL PROCESO DE CONTROL.

Dentro de todo proceso de control, existen tres etapas principales para lograr un mejor control que son las siguientes.:

a) MEDICION DEL RENDIMIENTO

Antes de que cualquier director, administrador o funcionario público pueda determinar que debe hacerse para que un organismo sea más eficiente y efectivo se debe medir el rendimiento de la organización y por supuesto; antes de que pueda hacerse tal medición, es necesario establecer alguna unidad de medida que se refiera al rendimiento y observar la cantidad de esta unidad generada en la parte cuyo rendimiento está siendo medido.

De esta manera el administrador o servidor público debe tener presente que un gran número de actividades de la organización pueden ser medidas como parte del proceso de control.

b) COMPARACION DEL RENDIMIENTO MEDIDO CON LOS ESTANDARES

Una vez que el administrador o servidor público han adoptado una medida de rendimiento, deben dar el siguiente paso para controlar y comparar esta medida contra algún estándar. Un estándar es el nivel de actividades establecido para servir como modelo de evaluación del rendimiento.

En esencia, los estándares son los criterios que determinan si el rendimiento de la organización es adecuado o inadecuado.

Existen varios tipos de estándares que pueden existir en una organización, pero de los más comunes e importantes se encuentran:

1.- ESTANDARES DE RENTABILIDAD.- Estos estándares indican que cantidad de dinero que pretende obtener la administración pública o privada, como utilidades en el transcurso de un período determinado; es decir, el rendimiento sobre su inversión.

2.- ESTANDARES DE POSICION DE MERCADO.- Estos estándares indican la participación de las ventas totales de un mercado en particular.

3.- ESTANDARES DE PRODUCTIVIDAD.- La cantidad de bienes o servicios que deben producir o dar partes de la institución; es el foco de atención de estos estándares.

4.- ESTANDARES DE DESARROLLO DE PERSONAL.- Los estándares de esta área indican el tipo de programas de adiestramiento o capacitación a los cuales deberá someterse el personal de la iniciativa pública o privada para desarrollarse en forma apropiada.

5.- ESTANDARES DE ACTITUDES DE LOS EMPLEADOS.- Estos estándares indican los tipos de actitudes que la administración pública o privada debe esforzarse por desarrollar en sus empleados.

6.- ESTANDARES DE RESPONSABILIDAD PUBLICA.- La administración pública y privada, reconocen su responsabilidad de hacer una contribución a la sociedad de la cual forman parte. Los estándares de esta área describen el nivel y los tipos de las contribuciones que deben hacerse.

7.- ESTANDARES QUE REFLEJAN EL EQUILIBRIO RELATIVO ENTRE LAS METAS A CORTO Y A LARGO PLAZO.- La administración pública y privada reconocen que las metas a corto plazo existen para incrementar la probabilidad de que se logren las metas a largo plazo; estos estándares reflejan la importancia relativa que debería darse al logro de diversas metas de corto y largo alcance.

En general los servidores públicos o administradores deben de identificar todos los sectores o áreas importantes de rendimiento y establecer los estándares correspondientes en cada área o sector de acuerdo a las necesidades a cubrir.

c) TOMA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

Posteriormente cuando los servidores públicos o administradores han medido los resultados reales con los estándares establecidos, deben aplicar una medida correctiva de ser ésta necesaria. Una medida correctiva, es la actividad administrativa que tiene como finalidad llevar las actividades, acciones o planes, hasta el nivel de los estándares, es decir, la acción correctiva puede incluir actividades tales como modificar los planes anteriores a fin de hacerlos más convenientes y hacer que la estructura existente sea más apta para los planes y objetivos existentes además, puesto que la planeación, la organización, están estrechamente relacionadas existe, una buena probabilidad de que la medida correctiva tomada en un sector o área requiera algún cambio correspondiente en una de las otras áreas o sectores, ésta medida correctiva se centra en la corrección de errores en la institución.

Antes de tomar cualquier medida correctiva, los servidores públicos o administradores deben asegurarse que los estándares que están siendo usados, fueron adecuadamente establecidos y que las mediciones son válidas y confiables.

Es importante señalar que en todos los organismos se cometen errores simplemente en virtud de la naturaleza humana que los operan.

2.5 PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya que satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el Presupuesto de Egresos. De esta manera las Cámaras que forman el Congreso no tienen la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar todos los actos previos para la formación del Proyecto de Ley de Ingresos.

Sin embargo el Diario Oficial del 1º de Diciembre de 1977 establece que el Ejecutivo Federal o Poder Administrativo, si está dotado de todos los medios y elementos para poder hacer los cálculos y estimaciones que forzosamente implica el Proyecto de Ley, el cuál lo hará llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día último del mes de Noviembre, lo que indica que el poder ejecutivo se reserva la facultad de iniciar la ley de ingresos.

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso General, a diferencia de lo que ocurre con el Presupuesto de Egresos, cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Se considera que la Ley de Ingresos es un acto legislativo, ya que anualmente el congreso, en su período ordinario de sesiones debe decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente.

De esta manera el artículo 31 del Código Político menciona entre las obligaciones de los mexicanos "La de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Así bien de dicha disposición se desprenden los siguientes elementos:

- a) El impuesto constituye una obligación del derecho público;
- b) El impuesto debe ser establecido por una ley;
- c) El impuesto debe ser proporcional y equitativo; y
- d) Deben establecerse para cubrir gastos públicos.

La forma en que se decretan tales impuestos es haciendo en la Ley de Ingresos respectiva, una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse al año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constitución del crédito fiscal, y solo estableciendo que los impuestos enumerados se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor.

2.6 PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el Estado a poder público debe proceder a su erogación o inversión según sea el caso.

De la misma manera que el desarrollo de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más grande las empresas, requiere con mayor razón de tales cálculos y provisiones.

La inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la administración en curso, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la atención de los servicios que ella tiene encomendados.

Para evitar estas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción y bienestar social, Por lo cuál no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo para erogar durante el período de un año a partir del 1° de Enero las actividades, las obras y los servicios públicos que respectivamente correspondan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos que se determine incluir en dicho presupuesto.

El gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o Deuda Pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACION

Dentro del proceso de elaboración se encuentran las leyes que rigen y controlan el funcionamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y que son las siguientes:

LEGISLACION BASICA:

La legislación principal mediante la cuál se desarrollan las funciones relativas al manejo del presupuesto son:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus artículos 73, Fracción VII, Fracción XXIX-D, artículo 4 Fracción IV, y V, y el artículo 126.

ARTICULO 73.- EL CONGRESO TIENE LA FACULTAD:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

ARTICULO 74.- SON FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS:

VI.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

V.- Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en términos del Art. 110 y 111 de la Constitución (Art. 110 y 111 en resumen - podrán ser sujetos de juicio político, los servidores públicos por el manejo indebido de fondos y recursos federales, así como proceder penalmente contra ellos).

ARTICULO 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que consta de 5 capítulos y de su reglamento:

CAPITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO II.- DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS.

CAPITULO III.- DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL.

CAPITULO IV.- DE LA CONTABILIDAD.

CAPITULO V.- DE LAS RESPONSABILIDADES.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es, por Ley de la dependencia del Poder Ejecutivo entre cuyas funciones está, elaborar y ejecutar el Presupuesto de Egresos de la Federación tocando a la Subsecretaría de Egresos ser la encargada de su elaboración la Dirección General de Programación y Presupuestos de servicios, está integrada por departamentos que se denominan y tienen las siguientes funciones:

I. DEPARTAMENTO TECNICO DEL PRESUPUESTO.- Elabora el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, el del Departamento del Distrito Federal y el de los Territorios Federales, autorizar el ejercicio de dicho presupuesto.

2. **DEPARTAMENTO DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO.-** Controlar tanto las asignaciones presupuestales como el ejercicio del Gasto Público; revisar la documentación comprobatoria de dicho gasto.

3. **DEPARTAMENTO DE REGISTRO DE PERSONAL FEDERAL.-** Controlar las plazas nombramientos e incidencias del personal federal, mantener un registro de filiaciones del personal federal y de los organismos y empresas sujetos al control presupuestal.

4. **DEPARTAMENTO JURIDICO.-** Intervenir en todos los aspectos legales que se relacionan con el Gasto Público; emitiendo al efecto opiniones, dictámenes y autorizaciones.

5. **DEPARTAMENTO DE PLANEACION PRESUPUESTAL.-** Efectuar investigaciones y estudios económicos referentes al Gasto Público.

6. **DEPARTAMENTO DE INSPECCION PRESUPUESTAL.-** Efectuar inspecciones para vigilar que el Gasto Público se realice conforme a lo autorizado.

7. **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.-** Mantener actualizada la organización, simplificar y automatizar los sistemas y procedimientos; llevar a cabo

las funciones de la administración del personal; atender los servicios administrativos.

8. DEPARTAMENTO DE CONTROL PRESUPUESTAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DEL GOBIERNO FEDERAL.-

Elaborar el Proyecto de Presupuesto de los Organismos Descentralizados y Empresas del Gobierno Federal incorporados al control presupuestal; estudiar sus modificaciones, autorizar su ejercicio; controlar las asignaciones del ejercicio de dicho presupuesto.

FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Respecto a la formulación del presupuesto, el procedimiento que se sigue está establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, es importante tener presente que el año fiscal en México inicia el 1º de Enero y termina el 31 de Diciembre; las fases de dicha formulación son las siguientes:

- a) **ESTUDIO PRELIMINAR.-** En el mes de Septiembre se elabora en la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios un estudio preliminar tendiente a determinar, con base en lo ocurrido hasta el 31 de Agosto, la magnitud del gasto para el año siguiente, así como la fijación de los límites de gasto corriente a que deban sujetar su proposición las diversas dependencias del Ejecutivo Federal. El resultado de estudio se somete a la consideración sucesiva del Subsecretario de

Egresos, del Secretario de Hacienda y del Presidente de la República.

- b) **ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO.**- La decisión final se hace del conocimiento de cada una de las dependencias responsables de cada presupuesto, mediante comunicación escrita en la que además de fijarse los límites de gasto corriente, se establecen las normas a las cuales debe sujetarse la formulación de su anteproyecto del presupuesto, mismos que debe ser presentado a la Secretaría de Hacienda a más tardar el 1º de Noviembre.

Tratándose de los presupuestos de las entidades descentralizadas y dado que el control presupuestal que sobre ellas se ejerce es de tipo global, este estudio preliminar no se efectúa, pero a cambio de ello, los Anteproyectos de Presupuestos de Ingresos y de Egresos deben someterse a la consideración de la Secretaría de Hacienda antes del 1º de Octubre, para contar con el tiempo necesario para su análisis.

- c) **ANÁLISIS DE LOS ANTEPROYECTOS.**- Una vez recibidos los anteproyectos de presupuesto, se inicia el análisis de cada una de las 10,000 partidas que aproximadamente contiene el presupuesto federal. El juicio de dichas partidas se fundamenta básicamente, el comportamiento que las mismas han tenido en el pasado.

Con las dependencias responsables de cada presupuesto, se aclaran las

proposiciones que aparentemente son anormales, rechazando las que a juicio de la Secretaría de Hacienda son injustificadas y también se incluyen las partidas que se hubieren omitido en el anteproyecto.

d) **TRATAMIENTO DE LAS INVERSIONES.**- En relación a las inversiones, las proposiciones de las sumas a erogar con su detalle y justificación se someten a la consideración de la dirección de inversiones antes del 31 de Agosto. La Secretaría de Hacienda determina el nivel global del programa de inversiones del sector público para el año siguiente, y una asignación tentativa para cada entidad inversora, también atiende el aspecto de conveniencia de las inversiones, relaciones de costo-beneficio, aspectos de tipo social, y en general prioridades de las inversiones, determinando los recursos disponibles para cada inversión y el tipo de ellos.

e) **PROYECTO DE PRESUPUESTO.**- Con el procedimiento antes descrito, se formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente, a nivel de la Dirección General de Egresos, el que, conjuntamente con la exposición de motivos que lo sustenta y la iniciativa de decreto que lo regulará, se somete a la consideración sucesiva del Subsecretario de Egresos; del Secretario de hacienda y del Presidente de la República. Con las modificaciones introducidas en cada uno de los niveles mencionados, se prepara el documento final que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, lo cual debe ocurrir, antes del 15 de Diciembre.

f) **PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.-** En la Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto se turna a la Comisión de Cuenta y Presupuesto de la misma, la que lo estudia, emite un dictamen y lo propone al pleno de la asamblea. Se discute, se vota y se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, convirtiéndose así, legalmente en el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal que regirá para el año siguiente.

g) **CALENDARIO DE PAGOS.-** Con el fin de asegurar que los desembolsos se efectúen de acuerdo con las disponibilidades de fondos, en forma conveniente, durante el año de vigencia del presupuesto, se fija a las dependencias un calendario de pago para el ejercicio de las partidas.

h) **MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO Y CALENDARIO DE PAGOS.-** Las Dependencias pueden proponer modificaciones a las asignaciones de las partidas contenidas en el presupuesto, así como modificaciones a los calendarios de pagos aprobados. En la Dirección General de Egresos se examinan las solicitudes y dependiendo de la trascendencia de las mismas, se someten a la consideración del nivel superior adecuado y se aprueban o rechazan.

Las modificaciones al presupuesto que se aprueban, son informadas al Congreso de la Unión al rendirse por el Ejecutivo Federal la cuenta de la Hacienda

Pública Federal, que es el documento que incluye, entre otras, la información relativa al resultado monetario del ejercicio de los Presupuestos de Ingresos y Egresos.

CONTROL Y VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO

Una vez que el presupuesto es promulgado, se inicia la fase del control de su ejecución; El control y vigilancia de la ejecución del presupuesto están **centralizados** en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda.

El Control que se ejerce sobre los presupuestos de las dependencias del Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo tiene diferencias sustanciales con el que se ejerce sobre los presupuestos de las entidades públicas descentralizadas sujetas al Control Presupuestal.

Las dependencias del ejecutivo, no manejan fondos sino únicamente documentos que previamente son autorizados por la subsecretaría de Egresos, solamente cuentan con un fondo revolvente, en cuenta de cheques en el Banco Central, que utilizan para pagar gastos urgentes que no pueden esperar la tramitación normal.

Las oficinas pagaderas del gasto presupuestado dependen de la Tesorería de la Federación.

El Presupuesto es rígido, o sea, no se autoriza ningún gasto en exceso de las asignaciones de las partidas presupuestales (Excepto las partidas de ampliación automática). En la compra de bienes y en las contrataciones de obras que se efectúan con cargo al presupuesto, la Secretaría de Hacienda tienen la atribución de intervenir calificando los precios y las calidades, además está facultada para vigilar la correcta aplicación de los subsidios que otorga el Gobierno Federal siempre y cuando las entidades que los reciben proporcionen Balances, Estados de Resultados y Presupuestos de Ingresos y Egresos.

CAPITULO III. PARTIDAS PRESUPUESTALES FEDERALES.

3.1 FUENTES DE INGRESOS PUBLICOS

3.2 EL GASTO PUBLICO Y SU CLASIFICACION

3.3 LA DEUDA PUBLICA

3.4 PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA

3.1 FUENTES DE INGRESOS PUBLICOS

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por las aportaciones de seguridad social, por las contribuciones de mejoras, por los derechos, por las contribuciones fiscales anteriores pendientes de pago, por los productos, por los ingresos derivados de financiamientos, por los aprovechamientos y por otros ingresos derivados de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal; y que normalmente obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

De esta manera se detallan a continuación:

LOS IMPUESTOS.- Son definidos por el código fiscal de la federación como "Las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir gastos públicos".

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.- "Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".¹¹

¹¹ Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2, 3.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. "Son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas".¹²

DERECHOS. "Son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación. (pago de un servicio).¹³

CONTRIBUCIONES FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE PAGO. "Son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales, que no se hayan cubierto dentro de su periodo de pago".¹⁴

PRODUCTOS. "Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado". Es decir son los ingresos que percibe la federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales".¹⁵

¹² Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2, 3.

¹³ Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2, 3.

¹⁴ Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2, 3.

¹⁵ Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2, 3.

INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.- Los financiamientos provienen de la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de a) La suscripción de bonos o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; b) adquisición de bienes o contratación de obras o servicios pagaderos a plazo; c) Los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores y d) Todos los pasivos creados por esas operaciones constituyen la deuda pública estatal (Art. 1 y 2, Ley General de Deuda Pública).

APROVECHAMIENTOS.- “Los ingresos que perciben el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”. Es decir que son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuesto, derechos o productos.¹⁶

OTROS INGRESOS.- Que contemplan los ingresos de organismos descentralizados de las empresas de participación y el financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

¹⁶ Código Fiscal de la Federación.- Artículos 1, 2,3.

3.2 EL GASTO PUBLICO Y SU CLASIFICACION

El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, Inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

1. El Poder Legislativo;
2. El Poder Judicial;
3. La Presidencia de la República;
4. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
5. El Departamento del Distrito Federal;
6. Los Organismos Descentralizados;
7. Las Empresas de Participación Estatal Mayorista, y
8. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal, Los Organismos Descentralizados y Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Cabe recordar que el Presupuesto de Egresos una vez que se ejerce recibe el nombre de Gasto Público para producir bienes o proporcionar servicios a la sociedad en general, por conducto de los organismos que integran el aparato gubernamental.

Esas erogaciones pueden constituir inversiones permanentes para la prestación de servicios y están sometidos a una jerarquización en cuanto a utilidad y tiempo, según los sectores de la población a que están destinados. Pueden tener como intensión, la productividad económica cuando se refieren a renglones de infraestructura, que sirven como multiplicador para el fomento de la producción general o sectorial.

Como principio general, puede decirse que el Gasto Público debe evolucionar en forma paralela al desarrollo económico de la nación, y guardar un adecuado equilibrio con el crecimiento del producto interno bruto y estar sujeto a la capacidad de producción, por una parte y a la demanda de servicios por la otra.

La programación del Gasto Público Federal se basará en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto Público Federal, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

El Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

Para nuestro objetivo y siguiendo los lineamientos establecidos por el autor Benjamín Retchkiman, el Gasto Público puede ser clasificado conforme a los siguientes criterios, de acuerdo con los fines concretos de la erogación y, también sujeto a las políticas trazadas por el poder ejecutivo.

CLASIFICACION

A). POR FUNCIONES.- De acuerdo a las actividades que realiza el Estado tales como: Mantenimiento y dotación de equipo al ejercito y policia.

Administración Pública

Ceremonial del Estado

Maquinaria de Gobierno Civil

Deuda Pública

Fomento al Comercio y la Industria

Gasto de Servicio Social

B). POR EL RECEPTOR DEL BENEFICIO.- Individuos determinados que pagan el servicio; grupos de individuos, aceptados por la sociedad.

- Ayuda a quienes están en desventaja social.
- Beneficio de toda la sociedad.

C) POR SU RENDIMIENTO.-

Sin rendimiento inmediato (Seguridad)

Aumento al rendimiento futuro (Educación)

Que se cubre en parte con ingresos (Seguridad Social)

Que producen ingresos (Empresas Estatales)

Gastos opcionales y gastos obligatorios

- De beneficio sectorial y general
- Subsidios, Subvenciones y gastos de compra

D) POR SU IMPACTO EN LA ECONOMIA.-

Compra de mercancías

Mano de obra y servicios

Combinación de ambos (obras públicas)

Transferencias (desocupados, etc.)

3.3 LA DEUDA PUBLICA

La Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- A) El Ejecutivo Federal y sus Dependencias;
- B) El Departamento del Distrito Federal;
- C) Los Organismos Descentralizados;
- D) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- E) Las Instituciones que presten el Servicio Público de Banca y Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- F) Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las Instituciones de Servicio Público de Banca y Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y las de Fianzas y el Departamento del Distrito Federal.

De ésta manera se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- 1) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;

- 2) La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
- 3) La celebración de actos jurídicos y los pasivos contingentes relacionados con la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se haga en plazos.

La Secretaría controladora de estos actos y funciones será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con los titulares de las entidades públicas; Así dentro de las facultades más importantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran:

- A) Elaborar el programa financiero del sector público en el cuál se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.
- B) Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la Deuda Pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

C) Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.

D) Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

3.4 PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA

El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionado los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal.

En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

4.1 DEFINICION Y CLASIFICACION

4.2 PRINCIPIOS ESENCIALES EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

4.3 LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

4.4 EL PROCESO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

4.1 DEFINICION

Dentro de la teoría de las finanzas públicas; el presupuesto es definido "Como un documento que prevé los ingresos y egresos públicos durante un periodo determinado, que generalmente es de un año, y representa por tanto el instrumento puesto en manos de los servidores públicos para alcanzar las metas y objetivos del estado".¹⁷

Por otra parte, la definición no ubica al presupuesto como un fin en si mismo, sino como un instrumento, y un instrumento es, según la real academia, aquello de que nos servimos para lograr una cosa, y lo que queremos lograr mediante el presupuesto son, en primer lugar, los objetivos asignados a los organismos públicos.

El Presupuesto por Programas es definido "como el instrumento que utiliza el sector público para calcular sus gastos y el consecuente financiamiento de tales gastos con el objeto de cumplir con sus fines en su carácter de regulador de la vida social y de su nueva función de impulsor del desarrollo económico y social del país".¹⁸

De esta manera el presupuesto por Programas correlaciona los aspectos financieros del presupuesto con los programas de trabajo, que a su vez presuponen la

¹⁷ Ferrero, Luis Alberto.- INTRODUCCION A LA TECNICA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Pág. 20 y 24.

¹⁸ IDEM.

determinación de objetivos y metas por un lado, y por el otro de instrumentos para alcanzar tales metas y objetivos.

CLASIFICACION

Las clasificaciones básicas que se incluyen en presupuestos públicos son las siguientes:

- A) Por objeto del gasto
- B) Administrativa
- C) Funcional
- D) Económica

A) POR OBJETO DEL GASTO.- Consiste en el ordenamiento de los gastos según la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir, desglosando éstos ampliamente de lo más general a lo más particular; y un ejemplo de ella es la que se maneja corrientemente en la U.N.A.M.

Esta clasificación nos dice qué tipo de bienes demanda el sector público para cumplir con sus objetivos, y desde este punto de vista se puede obtener información de lo que el sector público compra, mas no de lo que hace con los fondos asignados.

- B) **ADMINISTRATIVA.-** Es el ordenamiento de los gastos en función de los sujetos que ejecutan las transacciones que en este caso son las entidades del sector público.
- C) **FUNCIONAL.-** Es el nombre que se da al agrupamiento de las transacciones financieras de las entidades gubernamentales según los propósitos a que se destinan, independientemente de cuál sea la institución u organismo que tenga a su cargo las funciones apuntadas.
- D) **ECONOMICA.-** Identifica los gastos e ingresos del subsector gubernamental según su naturaleza económica y por tanto permite percibir la influencia de la corriente de ingresos y egresos públicos sobre la economía nacional en su conjunto.

Para clasificar las transacciones gubernamentales de acuerdo a su naturaleza económica es necesario que la clasificación por objeto del gasto, además de servir como base al control de tipo contable, provea información en detalle suficiente sobre los bienes y servicios que el sector público realiza de manera que en ellos se pueda apreciar además la naturaleza económica de los bienes que se involucran en las transacciones públicas, esta clasificación separa los gastos corrientes de los de capital.

Los gastos corrientes son aquellos destinados a adquisición de bienes y servicios que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios, así como la transferencia de recursos que se hace a sectores privados o al subsector, organismos y empresas descentralizadas y de participación estatal.

Los gastos de capital son las erogaciones que se convierten en aumento de los activos físicos y financieros de las entidades públicas y por lo tanto en este apartado se consideran la construcción y mantenimiento de obras públicas, las adquisiciones de activos en otros sectores.

4.2 PRINCIPIOS ESENCIALES EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Los principios presupuestales son las bases y fundamentos esenciales para la elaboración y presentación del documento presupuestario; tales principios son los que a continuación se describen:

- A) Universalidad
- B) Unidad
- C) Previsión
- D) Periodicidad
- E) Programación

F) Requisitos Formales.

EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.- Expresa la necesidad de que en el documento presupuestario estén incluidos todos los ingresos y egresos, y a de eliminar fondos especiales que no aparecen en el documento. Con la inclusión del principio de programación en el presupuesto debe figurar además toda información sustantiva acerca de los propósitos que se pretenden y los instrumentos, así como recursos humanos físicos y tecnológicos que se necesitan para lograr los propósitos enunciados.

EL PRINCIPIO DE UNIDAD.- Se ha expresado tradicionalmente a través de los siguientes requisitos:

1.- La inclusión en un solo documento de todos los ingresos y egresos en vez de permitirse la existencia de presupuestos separados.

2.- La unidad de caja por virtud de la cual todos los ingresos y egresos convergen en un fondo general evitándose las destinaciones especiales de ciertos fondos para fines específicos.

EL PRINCIPIO DE PREVISION.- La idea central de este principio consiste en la formulación de estimaciones sobre la problemática futura bajo el supuesto de que

no habrá modificaciones sustantivas en las condiciones que determinan la situación presente.

EL PRINCIPIO DE PERIODICIDAD.- Es derivado de la naturaleza especial del presupuesto como un programa específico de corto plazo que debe revisarse y formularse periódicamente de acuerdo a las circunstancias sociales cambiantes con que se formula el presupuesto es variable pero en términos generales es de uno o dos años.

EL PRINCIPIO DE PROGRAMACION.- Consiste en regular y modificar si es el caso, con anticipación la marcha de los acontecimientos mediante el establecimiento de un conjunto coherente de objetivos y metas compatibles con los medios indispensables y los plazos necesarios para lograrlo, de tal forma que se obtengan los resultados deseados con la máxima economía de medios.

EL PRINCIPIO DE REQUISITOS FORMALES.- Se refiere a condiciones de forma que son deseables que se apliquen para resaltar la fuerza expresiva de los principios esenciales ya comentados.

Tales condiciones son las que se mencionan a continuación:

1.- CLARIDAD.- Expresa que el presupuesto debe estar en términos tan claros que no sea necesario ser un especialista para comprender lo que el sector público se propone hacer; esto facilita la supervisión por parte de los órganos legislativos encargados de aprobar el documento y desde luego las decisiones allí contenidas, además de hacer más comprensible la labor de quienes son responsables de su operación.

2.- ESPECIFICACION.- Este principio nos dice que debe de estar concedido en términos lo suficientemente concretos para facilitar la ejecución de su contenido.

3.- PUBLICIDAD.- Es un requisito formal por el cuál se da a conocer a la comunidad nacional el programa de acción del gobierno para que se pueda formar un juicio acerca de cómo se están satisfaciendo sus aspiraciones.

4.- EXACTITUD.- Se refiere a la necesidad de que las peticiones de recursos se hagan con precisión y sinceridad en virtud de la tendencia de los funcionarios a exagerar las peticiones de factor, para al final llegar a un término medio y por otra parte la tendencia de los órganos centrales de presupuesto a reducir tales pretensiones al mínimo.

5.- EXCLUSIVIDAD.- Este principio menciona que se debe tener como función todo el material físico y financiero necesario para configurar el programa de

acción del Gobierno pero no disposiciones legislativas o administrativas que no estén contempladas dentro del programa general, tal es el caso de las cuentas especiales extra presupuestales.

4.3 LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La planificación significa para los países en desarrollo un instrumento mediante el cual se espera sistematizar y acelerar el desarrollo económico y social. Al sector público se le ha asignado en estos tiempos el papel de promotor del desarrollo económico y social, y la planificación es un instrumento de que se vale para cumplir con esas tareas.

Para ubicar mejor la relación existente, o que es deseable que exista entre el presupuesto por programas y la planificación, se considerará a ésta como un sistema integral que parte de las estrategias de desarrollo, como marco de referencia para los planes de plazo medio, y de los cuales se derivan los planes anuales operativos, de los que el presupuesto del sector público es parte.

LOS PLANES DE LARGO PLAZO

Establecen objetivos y metas que indican el comportamiento deseado de las variables macroeconómicas, tales como producto interno bruto, consumo, inversiones, exportaciones e importaciones, etc. Para un periodo considerable que generalmente es

de diez años. El nivel tan agregado que presentan los planes y el plazo tan largo que abarcan no hace posible su ejecución directa por lo que necesitan ser implementados a un grado menor de detalle y en un plazo medio. No obstante el carácter general de la planificación a largo plazo debe cuidarse de la coherencia de las metas globales asignadas a los diferentes sectores, derivado de la interrelación existente entre ellos en función de los objetivos globales establecidos. Así por ejemplo no se pueden establecer metas de crecimiento para el sector industrial sin establecer paralelamente las metas correspondientes al sector educación o al sector tecnológico que harán posible a su vez el cumplimiento de las metas del sector industrial y así sucesivamente.

2.- LOS PLANES SECTORIALES A PLAZO MEDIO

Conocidos también como planes instrumentales, desglosan de los planes de largo plazo los objetivos y metas que habrán de cumplirse durante el plazo que abarcan 4 o 5 años por los diversos sectores económicos, señalando la parte que habrá de ser cumplida por el sector privado y cuál por el sector público. Los sectores en que se puede abrir la planificación de mediano plazo varían de país en país. Por ejemplo en México se ha sectorizado de la siguiente forma:

1. SALUD
2. AGRICOLA Y PESQUERO
3. EDUCACION
4. INDUSTRIAL

5. TURISMO

6. COMERCIAL

El plan de mediano plazo concebido en términos sectoriales tiene carácter compulsivo para el sector público, ya que establece los objetivos y metas a alcanzar, global y sectorialmente en el periodo señalado así como los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Estos planes deben detallar no sólo los niveles de consumo, inversión, etc. Que se deben lograr en el plazo que abarcan, sino también los tipos de programas que deben cumplirse, proyectos estratégicos, determinación de los recursos a utilizarse, etc. A fin de que sirvan de marco de orientación para la formulación y ejecución de planes anuales y de los presupuestos del sector público.

3.- LOS PLANES DE CORTO PLAZO.

Conocidos también como planes operativos generalmente son anuales y desglosan de los planes de mediano plazo los segmentos a cumplirse en un año. El plan de corto plazo al igual que el de medio y largo plazo, debe estar dividido por sectores y explicar la participación de cada uno de los sectores institucionales en su composición, con la particularidad de que están expresados a un grado de detalle mayor; se establecen metas bastante precisas como por ejemplo: construcción de escuelas, metro cuadrado de pavimento, etc.; la parte correspondiente al sector público en un sistema

integral de planificación presupuestal, es la que debe estar expresada en el presupuesto por programas.

La conversión de un plan de desarrollo público en una serie de presupuestos anuales puede ser la más importante etapa del proceso planificador por que mediante el análisis de los vínculos entre un plan y un presupuesto, se está en condiciones de decir si el Gobierno intenta o no realizar un plan.

Un presupuesto de un Gobierno es, por tanto, un elemento clave para convertir un plan en un programa de acción.

4.4 EL PROCESO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El documento denominado **Presupuesto por Programas** nos muestra las decisiones acerca de objetivos y medios, que para cumplir con las funciones institucionales fueron tomadas por la autoridad política, después de analizar las diversas alternativas que le fueron presentadas por los programadores, pero las decisiones únicamente adquieren relevancia si se reflejan en acciones; solo al comprobarse que las acciones fueron ejecutadas se tiene la seguridad de que las decisiones fueron correctas y en que grado. Por eso el proceso presupuestario continúa hasta la evaluación; El presupuesto por programas sólo contiene las decisiones.

A continuación se presentan las etapas del proceso presupuestario siguiendo una secuencia lógica pues en la realidad se llevan a cabo simultáneamente varias de las etapas que se describen. Por ejemplo, a la vez que se está elaborando el nuevo documento se lleva a cabo la ejecución, evaluación y control del anterior documento.

FORMULACION

En esta fase las autoridades definen las políticas respecto a objetivos y medios en base a las necesidades públicas que se tratan de satisfacer y de acuerdo con esas pautas de acción las unidades presupuestarias definen los programas con todos sus componentes, que incluyen las unidades de medida de los programas, subprogramas y actividades expresados en términos de productos finales.

Una de las cosas importantes del presupuesto por programas es que liga los resultados, con los recursos de todo tipo para obtenerlos, y para obtener un resultado en un programa es condición necesaria expresar éste en un producto final a realizar. Es claro que las cosas que el sector público hace, son muchas y están registradas en alguna parte; estas cosas pueden ser expedientes tramitados, informes hechos, carreteras construidas, declaraciones de impuestos auditados, número de huelgas resueltas, etc.

El problema está en que la unidad de medida debe ser significativa del resultado final de las actividades públicas, y muchas de las cosas que las instituciones

públicas hacen no son significativas como una medida de resultados dentro de su programa, de esta manera debe haber un criterio lo bastante amplio como para identificar unidades de medida de resultados, como por ejemplo, ciertos tipos de investigación cuyos resultados no se pueden predecir, o ciertos servicios, como por ejemplo los que prestan las Secretarías de Hacienda, Relaciones Exteriores y Gobernación, de atención de enfermos, construcción de carreteras, etc., en que la selección de unidades de medida es relativamente fácil. el programa de la selección de la unidad de medida se presenta generalmente en los programas de administración y servicios generales y una solución práctica para el problema es la de incluir como unidades de medida las diversas cargas de trabajo contenidas en las actividades a realizar y medidas a través de las horas - hombre empleadas con tales actividades.

En esta etapa se realizan los estudios para estimar el costo de los programas en donde adquieren especial significación LOS COEFICIENTES FISICOS DE RENDIMIENTO: estos nos indican los recursos requeridos para obtener una unidad de resultados, por ejemplo, el coeficiente hora profesor por alumno, así se piensa en la meta de educar a tantos alumnos se pueden saber las horas necesarias para educar a tales alumnos y por tanto los maestros necesarios.

En consecuencia, conociendo los precios de los diversos insumos se puede conocer con bastante precisión el costo probable de un programa, siempre y cuando el

estado de la técnica no cambie, el conocimiento y adopción de rendimiento conducirá a la asignación de personal, materiales, equipos y fondos a los diversos programas.

En esta etapa se realizan todos los estudios técnicos de programación para confeccionar el proyecto de presupuesto del año siguiente; se elabora además un PLAN DE TRABAJO que debe incluir desde el diseño de formularios para recolectar la información, hasta la preparación misma del documento presupuestal y un CALENDARIO DE ACTIVIDADES BASTANTE ESTRICTO. A fin de evitar retrasos que impidan la oportuna vigencia del presupuesto.

APROBACION

Es en esta etapa en que las unidades presupuestarias discuten con la unidad central de presupuesto, las cifras finales presentadas por cada una de las unidades en sus programas respectivos. Se verifica la factibilidad, prioridad, compatibilidad y eficiencia con que se piensan utilizar los diversos recursos que se demandan, en función de la disponibilidad financiera, se revisa también la compatibilidad de los programas con los planes más amplios y de más largo alcance y se ajustan las cifras y programas en base a la jerarquización de programas y actividades que han sido presentadas. Después el anteproyecto pasa para aprobación a los niveles de decisión política, de donde se toma a los órganos legislativos; el documento en poder del legislativo debe estar racionalmente estructurado y debe mostrar claramente el sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar. Los órganos legislativos

revisan los programas e introducen las modificaciones que creen pertinentes después de lo cual el presupuesto está listo para entrar en vigencia.

EJECUCION

Se refiere a la fase de aplicación del contenido del programa, conforme al cronograma financiero y de realizaciones; ésta fase dura todo el periodo presupuestal, generalmente es de un año y se refleja en dos tipos de registros: LOS CONTABLES en los que no solo deben figurar las erogaciones, transferencias, ampliaciones, etc., que se hacen por dependencia y por objeto del gasto sino además por CADA NIVEL PRESUPUESTARIO es decir, por función, programa, subprograma y actividad, este requisito debe ser llevado por las unidades centrales de contabilidad y por otro lado por las propias unidades ejecutoras a fin de estar siempre en posibilidad de conciliar saldos. Es obvio que la información registrada dará la posibilidad de ir conociendo, mediante informes periódicos, el costo de todos los niveles programáticos a través del periodo presupuestario.

Los REGISTROS DE REALIZACIONES son la otra parte en donde se debe de reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles, a través de los informes de las unidades ejecutoras y la verificación de unidades centrales acerca de las realizaciones y avances registrados en los niveles programáticos.

Así bien un buen sistema de registro, tanto contable como de realizaciones físicas, es sumamente importante para corregir las desviaciones habidas, para evaluar los resultados obtenidos y por lógica para programar mejor en futuros periodos a través de coeficientes físicos de rendimiento más precisos.

CONTROL PRESUPUESTARIO

Se basa en la información producida durante la fase de ejecución, información sobre realizaciones financieras y físicas, se refiere a la técnica de seguimiento de los distintos pasos de la ejecución del presupuesto con los objetivos, de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas, investigar las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, establecer y definir responsabilidad, suministrar, información para definir acciones correctivas y genéricamente para alimentar la fase de evaluación.

EVALUACION DE RESULTADOS

Existe una interdependencia estrecha entre las fases de ejecución, control y evaluación presupuestaria, pero es difícil distinguir entre las dos últimas mientras que el control consiste, en la labor de verificar si la ejecución se realiza de acuerdo a lo programado y suministra información acerca de las desviaciones; la evaluación consiste fundamentalmente en medir la eficiencia y la eficacia con que se ejecuta un programa de producción de bienes o prestación de servicios con recursos, plazos, costos y metas determinadas.

Así bien la evaluación involucra también la recomendación de medidas administrativas, técnicas, económicas, etc., para rectificar las desviaciones.

**CAPITULO V. LA TECNICA PRESUPUESTAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA**

5.1 DEFINICION

5.2 NECESIDAD DE LA TECNICA PRESUPUESTAL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA

5.3 LA TECNICA PRESUPUESTAL EN EL PRESUPUESTO POR
PROGRAMAS

5.4 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

5.5 METODOS DE CONTROL

5.1 DEFINICION

Al hablar de técnica presupuestal y su definición es encontrar la idea que abarque los términos involucrados en ella; y la mejor forma de hacerlo es analizando el significado de estos, para poder conjuntar dicho concepto:

TECNICA: Existen dos acepciones de esta palabra que mejor encajan en este concepto y vemos que según el diccionario de la Real Academia Española es: 1) "Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte" 2) "La pericia o habilidad para usar esos procedimientos y recursos".

PRESUPUESTAL: "Significa lo que pertenece o es relativo al presupuesto".
"Computo anticipado del costo, gasto o rentas de una obra, producto, proyecto, etc."

El diccionario enciclopédico Quillet nos dice "Cálculo anticipado de gastos recursos trabajos por realizarse en un asunto público o privado; planificación de la gestión financiera por cumplir". "Plan o instrumento en que se concentran, por medio de cálculos o estimaciones numéricas de los hechos a producirse, las previsiones en materia de recursos y erogaciones de una hacienda, en un determinado periodo de tiempo".

Cabe hacer mención que el diccionario Quillet, acepta el uso de la palabra presupuestar como sinónimo de presuponer, así que presupuestar es: "Hacer un presupuesto, o computo anticipado del costo de una obra".

Resumiendo todo lo anterior la elaboración de una definición puede ser: LA **TECNICA PRESUPUESTAL** es un conjunto de procedimientos y recursos que usados con pericia y habilidad, sirven a la administración para planear, coordinar y controlar, por medio de presupuestos todas las funciones, operaciones o sectores de una empresa pública o privada, con el fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo esfuerzo.

5.2 NECESIDAD DE LA TECNICA PRESUPUESTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

México es un país en proceso de desarrollo en distintos aspectos de la actividad humana, como son actividades en el sector industrial, educativo, pesquero, agrícola, turístico, comercial, político, etc., habíamos venido contemplando una pequeña y constante evolución en algunos sectores como son el industrial, comercial y político, a pesar de reconocer que en nuestro país el panorama no es tan halagador como en algunas partes del mundo, en este momento, considero que los profesionistas en contaduría y administración no hemos contribuido tanto como debiéramos al dejar puestos y cargos públicos en el Gobierno, que siendo netamente de tipo administrativo

y muy apegados a nuestras carreras los hemos dejado en manos de abogados, políticos, actuarios, economistas, ingenieros, etc., gente muy capaz, pero incompetente para poder comprender que el Gobierno como organismo, al igual que una empresa, necesita señalar rumbos (planes), tomar decisiones, establecer políticas y procedimientos, en fin, organizar y accionar todos los elementos de que dispone un ente para cumplir sus objetivos, en una forma metódica, ordenada, en la mejor de las formas posibles, y esto se puede lograr mediante una buena administración científica y que mejor herramienta que la aplicación de su técnica presupuestal.

Si tomamos en cuenta que la administración pública es una rama de la ciencia de la administración y que dentro de esta ciencia existe el proceso administrativo, podemos encontrar una similitud de tareas, funciones y actividades, entre ambas formas de administrar. De esta manera dentro de la administración pública si se identifica lo que se puede hacer, se relaciona con la etapa de previsión, posteriormente si se escoge entre lo que se puede hacer aquello que debe hacerse, se analizan alternativas y finalmente se escoge aquello que mejor satisface los objetivos, estaremos hablando de planificación, a continuación la organización es el como se va a hacer aquello que debe hacerse, siendo la ordenación de actividades y estructuras, se analizan las funciones básicas, se estudia su relación y se establece la coordinación, necesaria entre los departamentos y cargos públicos del organismo y en este momento entra la integración en donde hay que seleccionar al elemento humano para accionar la maquinaria pública así como su relación con edificios, muebles, sistemas, procesos,

cambios, etc., las fases finales serían la dirección que en este caso tendría el sinónimo de gobernar o de guiar al país y por último el control que es la comprobación o comparación de lo planeado con lo ejecutado o realizado.

En su forma más general podemos decir que la técnica presupuestal forma parte de todas las etapas administrativas dentro de la administración pública, ya que en todas ellas puede utilizarse con éxito; sin embargo en algunas etapas se puede observar que su empleo es en cierta forma auxiliar de la tarea que se está llevando a cabo. En el caso de la planeación vemos que los presupuestos son en sí planes de operación traducidos a pesos, por tanto podemos considerar que es en esta etapa de la administración pública donde debemos situar a los presupuestos, pero también encontramos que en el control de organización y negocios, representan, los presupuestos, la herramienta de control por excelencia, al proporcionarnos normas o estándares con que medir la marcha real de las actividades. Por consecuencia estas son las dos etapas de la administración pública y privada en las que en una forma más clara se manifiesta la función de la técnica presupuestal.

5.3 LA TECNICA PRESUPUESTAL EN EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Técnicamente se interpreta al proceso presupuestal, como el conjunto de etapas que en forma sistemática, se coordinan entre si para planear, programar, ejecutar, controlar y evaluar el presupuesto programático del sector público.

De esta manera haré un breve análisis de cada una de las etapas relacionadas con la técnica presupuestal.

PLANEACION

Dentro del conjunto de presupuestos por programas utilizados por el Gobierno, éste es parte fundamental del sistema de planificación; entendiéndose por sistema de planificación al conjunto de planes desarrollados por el Gobierno para realizar sus actividades y poder lograr sus objetivos.

La planificación implica en primer lugar, la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines que se persiguen. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente, la secuencia del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo; que nos permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto.

Si tomamos en cuenta que la planeación dentro de todo proceso administrativo es proponer o plantear ideas y planes (objetivos) tomando en consideración todos los factores internos y externos que se relacionan con lo planeado; tratando de lograr una mejor proyección de los resultados futuros Por lo tanto:

Es importante observar que tanto en la planeación del Estado, como en la técnica presupuestal la columna vertebral de esta etapa es la identificación y formulación de objetivos, aunque cabe aclarar que dentro del proceso presupuestario gubernamental el planteamiento de sus objetivos es en su gran mayoría de tipo cualitativo y no cuantitativo, siendo esta última característica primordial de un análisis de seguimiento y control.

Así dentro de la planificación pública existen dos tipos de planeación:

LA PLANEACION ESTRATEGICA: Que prevé los cursos de acción de gran alcance y consideradas planeaciones sexenales. Para el objetivo de esta tesis simplemente apegadas a la técnica presupuestal serían llamadas planeación a largo plazo, mayores de un periodo de un año.

LA PLANEACION TACTICA: Que prevé los cursos de acción de atención inmediata que suele considerarse de carácter administrativo, por que prevé los modos de actuar y los elementos necesarios para ello. Desde el punto de vista de la técnica

presupuestal se consideraría planeación a corto plazo, puesto que prevé modos de actuar con resultados inmediatos en donde se habrá de ejercer el control de la ejecución y planeación.

De acuerdo con la política tradicional de nuestro país, el sistema presupuestal da motivo a una serie de roces y conflictos en el proceso de formulación porque siempre impera el regateo y la desconfianza; en el que pide lo hace con sentido de autoprotección a sabiendas de que su solicitud va a ser mermada y el que autoriza, siempre recorta las cifras, por la desconfianza, producto también de la ignorancia, de que lo solicitado es más que lo que realmente se necesita. Además de que los proyectos son mal formulados desde el punto de vista administrativo, las prioridades no se establecen en función del beneficio social o de la importancia económica, sino en función de la influencia política del titular de la dependencia que patrocina el proyecto.

Otras de las etapas plenamente aceptadas en el proceso presupuestal por programas son:

FORMULACION

La formulación del presupuesto se inicia, una vez que se ha llevado a cabo una planeación de ideas y planes, por lo cual esta formulación se realiza todos los años, con el propósito de definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de realidad.

Para la formulación de un presupuesto por programas, se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación, las cuales tienen como fin la acción de elaborar planes, programas y proyectos, destinar recursos humanos y materiales, asignar los recursos financieros necesarios, definir los métodos de trabajo por emplear y determinar la localización de las obras y actividades.

Además se requiere de un mecanismo de información que abastezca de estadísticas básicas necesarias para la formulación de planes.

Dentro de esta etapa de formulación, se considera la elaboración de programas y proyectos que se han de desarrollar; y que apegado a la técnica presupuestal no solamente se debe de poner en práctica la planeación, sino que también se debe de organizar y de integrar.

Dentro de la organización se debe de dar la división equilibrada de cada una de las entidades responsables de los programas y proyectos y no solo eso, además se debe de dar participación a cada uno de los gobernadores de los estados, puesto que ellos forman parte de la erogación del presupuesto público, más no de la colaboración en la realización de los presupuestos, nadie mejor que ellos conoce las necesidades de su entidad; así como aquellos ramos en que se necesite la aplicación de recursos para fomentar estados productivos y generar fuentes de trabajo.

Al dividir el trabajo a desarrollar, distribuir y delegar autoridad a desempeñar, son muestras claras de que se pueden organizar entidades gubernamentales.

Una vez dada esta organización, es necesario que se coordinen actividades, funciones, planes y proyectos surgiendo la necesidad de que exista plena relación entre los participantes de los presupuestos para que así se puedan complementar y auxiliar unos a otros.

De esta manera dentro de la elaboración de presupuestos por programas, existen dos elementos importantes que proporcionan una visión amplia de la realidad económica y social del país y estos son:

DIAGNOSIS.- Es la descripción objetiva de la trayectoria histórica y de la situación actual de la economía, explicando algunas causas.

PROGNOSIS.- Es la estimación de comportamiento futuro de las tendencias observadas en la diagnosis, teniendo como finalidad básica mostrar lo que acontecerá en el futuro, así como los cambios que se produzcan de verse modificada la realidad.

Esta diagnosis y pronosis vienen a constituir una fase indispensable en la elaboración de un plan de desarrollo.

Si esta diagnosis la trasladamos a técnicas administrativas; ésta nos muestra datos históricos acerca de programaciones pasadas; asimilando que uno de los documentos de análisis de datos y cifras históricas, son el balance general y los estados financieros; que muestran los rubros uno a uno y su comportamiento en un período determinado pasado, es importante señalar que a nivel nacional se conoce como Balanza de Pagos además de la Balanza Comercial y Cuenta Pública.

La prognosis trata de la estimación del comportamiento futuro y mejor herramienta para analizar las actividades futuras, es el presupuesto documento en el cual se puede realizar un análisis de las actividades y acciones traducidas en dinero y que nos da alternativas de dirección y control por cada uno de los rubros integrantes de este.

APROBACION

Es la etapa legal del proceso presupuestal y es en base al artículo 74 de la Constitución, en donde se reglamenta la facultad de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En México, se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o Entidad Federativa correspondiente.

Es claro identificar cierta alteración en una etapa primordial, como lo es la etapa de integración, puesto que existe cierta ruptura en la elaboración del plan de egresos por un lado y el plan de ingresos por el otro, cabe hacer mención que mientras existan diversas gentes responsables para la estimación de ingresos y otras tantas para los egresos, será muy difícil poder conciliar objetivos y metas cuantificables durante el desempeño del presupuesto.

EJECUCION

El período de ejecución se inicia una vez aprobado el presupuesto, esto implica la movilización de recursos humanos, materiales y financieros que se tienen programados.

En la utilización de estos recursos, debe tomarse en cuenta la productividad de los medios de capital y funcionamiento, así como la disponibilidad que de estos se tengan en el momento que sean solicitados; la calendarización de pagos que se realice de estos recursos, así como su grado de flexibilidad permiten conocer los períodos de mayor gasto dentro de un ejercicio, siendo el análisis de estas tendencias de gran utilidad para la actualización de planes de ejercicios sucesivos.

Haciendo hincapié en que el presupuesto es un instrumento de previsión y medio de orientación para la toma de decisiones, es realmente deprimente poder entender que nuestros gobernantes, no sean capaces de identificar compromisos de

pagos, por emisión de documentos o simplemente detectar fechas próximas de pagos de deuda, siendo ésta una de las causas de la actual crisis por la cual atraviesa la economía de nuestro país.

Normalmente la etapa de dirección o función directiva a través de toma de decisiones preventivas o correctivas no se ha dado o no se está dando ya que hemos perdido la brújula, de las decisiones que pueden reactivar la economía del país, propongo desde mi punto de vista una alternativa de solución inmediata que es la comercialización de petróleo, ya que es la mejor inversión que tenemos en este momento y que es además un elemento financiero reconocido a nivel mundial y generador de grandes utilidades. Siento que se puede reactivar nuestra economía a expensas del petróleo, pero no entregándolo totalmente a extranjeros, sino que se pueden dar concesiones a empresas extranjeras expertas en el ramo para la exploración, extracción, refinación y comercialización de todos los productos originados y derivados del petróleo ya que nuestras reservas pueden ser capaces de respaldar dichas proposiciones.

CONTROL

El control se puede definir como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en un período determinado.

El control de la ejecución del presupuesto, para ser consistente y valedero debe llevarse a cabo paralelamente con el control del cumplimiento de las metas y objetivos, por parte de las entidades responsables de los programas, es decir lo real o ejecutado comparado contra lo planeado.

El control de las operaciones, deberá permitir tomar medidas correctivas, evitando de esta manera distorsiones en la política presupuestal.

Por tal motivo, las normas de control deberán ser flexibles y no rígidas, como se llevan a cabo en los presupuestos públicos, ya que con esto permite adaptar los programas y actividades a los cambios radicales que se vienen presentando en el desarrollo del país.

De esta manera el control presupuestario en el sector público no debe realizarse cada año o cada sexenio, como se realiza en México, sino este control, que se realiza por medio del presupuesto es y debe ser una actividad diaria, mediante la cual se verifica la eficiencia de como se hizo dicho renglón del presupuesto, si se está informando a los responsables del logro de objetivos, de su avance y del grado de cumplimiento de los mismos, calificando sus deficiencias o eficiencias obtenidas en comparación con el presupuesto.

En el control presupuestal se puede observar una combinación de planeación control, de esta manera se puede considerar como un sistema de planeación y control, que es un proceso continuo durante el período presupuestario.

Las comparaciones entre lo real y lo presupuestado deben ser revisadas e interpretadas con todo cuidado para así elaborar las recomendaciones y sugerencias necesarias para el futuro.

Siento que es responsabilidad del Congreso de la Unión revisar los resultados con los dirigentes de las entidades públicas, en lo que concierne a las actividades y funciones que les correspondan; y no dejar pasar dichas revisiones, ya que en su momento oportuno nos pueden redituar medidas correctivas y así poder evitar efectos irreversibles de crisis económicas.

Por eso es importante recalcar que debe prestarse mucha atención a las cifras significativas que pueden afectar al sistema financiero y económico del país (Pagos de proveedores, Cetes, Pagos de Deuda Interna y Externa, etc.), para que así, este análisis sirva de base para tomar decisiones importantes y así lograr los objetivos que se habían fijado, siempre y cuando estos objetivos sean cuantificables.

EVALUACION

La razón de que la evaluación se trate como una etapa más del ciclo presupuestario, radica en la necesidad de implantar, la disciplina del análisis de las acciones de una organización o un organismo público, una vez que han concluido, ya sean las acciones planteadas o el período presupuestal.

Es importante señalar que mientras esta evaluación se da dentro del sector público al final de los proyectos o presupuestos públicos, en la gran mayoría de los casos, en la iniciativa privada siempre tendrán una evaluación previa a estos, ya que con estos estudios se pueden reducir costos y obtener los tiempos y materiales requeridos para dichos proyectos.

Dentro de los criterios que pueden adoptarse para el estudio de las clases de evaluación del Gasto Público pueden resumirse en los siguientes.:

1. DE ACUERDO A SU TEMPORABILIDAD
2. DE ACUERDO AL AMBITO QUE ABARCA

En relación a la temporabilidad del Gasto Público, pueden distinguirse a su vez, dos tipos de evaluación:

EVALUACION PREVIA

Es aquella que permite determinar el grado de factibilidad económica y social de un proyecto o programa y establecer las prioridades financieras, así como su financiamiento.

Este tipo de evaluación es de suma importancia dentro de la fase de planeación de cualquier organismo, puesto que prevé faltantes de dinero, o la aplicación de grandes cantidades de dinero a proyectos poco rentables, esta evaluación ayuda a la toma de decisiones en todo proceso de formulación de presupuestos.

EVALUACION DE RESULTADOS

Permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los presupuestos y programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el Gasto Público.

Hay que tomar en cuenta que dentro del sector público no existe un organismo con capacidad y autoridad eficiente para evaluar los resultados gubernamentales provocando con esto malos manejos administrativos y pérdida de control.

De acuerdo al ámbito que abarca pueden distinguirse, tres tipos de evaluación.

EVALUACION MACROECONOMICA DEL GASTO

El objetivo de una evaluación, es medir la eficiencia del Gasto Público en sus grandes niveles, total, corriente y de inversión, mediante la implantación de indicadores significativos, de su relación con la actividad económica del país.

El análisis macroeconómico del gasto debe enfocarse hacia los objetivos económicos que el Gobierno busca para sus logros.

Es importante señalar que toda erogación realizada por el Estado siempre es considerada gasto y no costo, palabra fundamental dentro de todo proceso presupuestal puesto que nos marca siempre el grado de utilidad o rentabilidad de los proyectos o programas.

EVALUACION DEL GASTO CORRIENTE

El objetivo de esta evaluación es medir la eficiencia y eficacia del gasto corriente, mediante el establecimiento de indicadores, que permitirán su efecto antes y después de revisada la erogación.

El impacto que produce el gasto corriente en la economía, actualmente no se mide, debido principalmente a la dificultad que presenta su evaluación al no contar con

metas físicas fácilmente cuantificables, contrario a lo que sucede con los gastos de inversión, por lo tanto, se requiere de otros medios para lograr su cometido.

Cabe aclarar, que dentro del rubro de gastos siempre es recomendable totalizar dichos conceptos puesto que estas cifras nos servirán siempre como puntos de referencia para así tomar decisiones correctivas.

EVALUACION DEL GASTO DE INVERSION FISICA

Con este tipo de evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permitan medir la eficiencia y efecto del gasto, en el programa de inversiones que realizó el sector, tanto antes de efectuarse, como una vez realizado el mismo.

Debido a que la inversión física comprende las erogaciones que se realizan en forma directa o indirecta, las entidades en construcciones, conservación de obras y en la adquisición de bienes de capital, la evaluación, de dichas erogaciones será la forma sistematizada de conocer la información relevante referida al destino, aplicación y efectos causados por los recursos aplicados a estos fines, es decir evaluación previa o ex ante y posterior o ex posterior.

La primera permitirá conocer principalmente el beneficio que debe generar la ubicación de las inversiones en los sectores o en las obras de contenido social. La efectividad de gasto debido a la correcta canalización hacia los sectores de la actividad

económica. La correcta distribución de fondos entre distintos proyectos para la correcta inversión en cuanto al tiempo.

Al efectuar la evaluación posterior o *ex post* se verificará si los costos y beneficios calculados, al autorizarse los gastos de inversión, son realmente obtenidos al concluirse las obras, así como los efectos ocasionados en otros sectores de la actividad económica y los indicadores que se implantan servirán para conocer los efectos directos e indirectos de los gastos de inversión, tomando en cuenta el factor tiempo ya que no son similares los efectos del gasto durante el corto y largo plazo, así como también son distintos los periodos de madurez de cada inversión.

Es quizá este, de evaluación de gasto de inversión, la más completa y más apegada a técnicas contables y administrativas pero es triste aclarar que aún existiendo los mejores procesos y procedimientos, las mejores técnicas y proyectos, si no existe funcionario público honrado y capaz, comprometido con su trabajo y su país, nunca se podrán dar los resultados por si solos.

5.4 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Dentro del proceso presupuestario, al igual que cualquier entidad pública o privada existen ciertos factores que influyen en su desenvolvimiento, ya sea modificando o corrigiendo las acciones, o simplemente alternándolas; es importante

señalar que el proceso presupuestal por considerarse dinámico y muy interactivo no puede quedar aislado de efectos cambiantes provenientes de la misma entidad o ajenos a esta, siendo con esto puntos de observación que pueden lograr cambios radicales en nuestros presupuestos.

De esta manera los factores que influyen en el proceso presupuestal y que se pueden considerar los más apegados a técnicas administrativas son los siguientes.:

POLITICO

Debido a que los presupuestos federales son realizados por servidores públicos, distribuidos en diversos organismos de Gobierno, es preciso identificar que cada uno de estos elementos responsables se encuentran íntimamente ligados a la defensa de intereses de grupos en el poder, intereses personales, o simplemente a ideologías de los partidos a los cuales pertenecen. Por eso el proceso presupuestal se ve severamente afectado por pugnas de poder que se traducen en especulación de proyectos, programas, inversiones de capital o fugas de estos dando por consecuencia alteraciones en el sistema cambiario y bursátil.

De esta manera al haber un desequilibrio cambiario (devaluación) en nuestra frágil economía, dará por consecuencia el principio de una crisis económica.

ECONOMICO

El presupuesto o la técnica presupuestal tiene, una finalidad económica; cuando el Estado retiene una parte de los impuestos a los ciudadanos lo hace para realizar un beneficio a la comunidad o una serie de servicios, bienes públicos que individualmente no se pueden conseguir. Ello sitúa al presupuesto en el campo de la economía, lo que lógicamente lo apegan al principio básico de lograr el máximo resultado con el mínimo esfuerzo.

La educación, los servicios médicos y de salud, la seguridad social, la vivienda, los subsidios al campo y a empresas paraestatales; han contribuido al crecimiento del Gasto Público; originando con esto el desorbitado incremento en las exigencias presupuestarias. Cuando hay clases sociales gravemente discriminadas en lo económico y regiones del territorio Mexicano con graves desequilibrios de la misma naturaleza, es necesario que el presupuesto asuma en la medida de lo posible, una postura redistributiva; puesto que, la demanda de mejores y más servicios públicos es un hecho constante, que provoca un desequilibrio presupuestal puesto que aumenta los gastos y disminuye los ingresos teniendo en consecuencia un déficit presupuestario.

INFLACION

No debemos olvidar que la inflación es otro de los factores que influyen en todo proceso presupuestal, puesto que es considerada como "El aumento sostenido y

generalizado en el nivel de precios".¹⁹ Lo que muestra que existe una tendencia de incrementar el dinero en circulación con relación a los bienes y servicios producidos, lo que rompe con el equilibrio presupuestal puesto que existirá la necesidad de gastar más para lo que se tenía presupuestado así como el mayor pago de sueldos y salarios, rentas, impuestos, costos, etc. Por lo cual se derivaría la exigencia de conseguir un financiamiento y por consecuencia de la inflación este sería más caro y difícil.

En conclusión dependiendo del porcentaje de inflación registrado durante el periodo presupuestal, dependerá el grado de alteración a costos y gastos considerados dentro del presupuesto.

TECNICAS DE ELABORACION

La situación de tener técnicas especiales de elaboración es muy circunstancial puesto que el desarrollo y ejecución de técnicas administrativas en donde por lo general llevan implícito el proceso administrativo o método científico es más confiable y acertado que cualquier técnica compleja y carente de éste método; por lo cual en la elaboración de presupuestos públicos dado que son elaborados por políticos, abogados, economistas o matemáticos es muy difícil alcanzar una planeación, ejecución y control bien cimentadas con razonamientos, y juicios lógicos que pretendan cumplir y alcanzar objetivos cuantificables. Por eso es sugerible que esta técnica presupuestal sea planeada, ejecutada y controlada por contadores y

¹⁹ Domínguez Orozco Jaime.- Reexpresión de Edos. Financieros. p-28.

administradores, que son los profesionistas más aptos y relacionados con este tipo de trabajos.

5.5 METODOS DE CONTROL.

Como ya ha sido expuesto anteriormente el control se puede definir como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en un periodo determinado.

Método es el modo razonado de obrar o hablar, puede ser considerado como un procedimiento, técnica, teoría, tratamiento o sistema.

De esta manera unificando estos conceptos podemos decir que los métodos de control son procedimientos, técnicas o sistemas ordenados que se realizan para medir y examinar resultados en un periodo determinado.

Considerando este concepto podemos decir que dentro de los métodos o técnicas de control más importantes, desde un punto de vista contable-administrativo se pueden mencionar la contabilidad fiscal, la auditoría contable y administrativa, así como la inspección presupuestal.

CONTABILIDAD FISCAL.- Tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto principalmente legal y fiscal es importante para poder controlar cada renglón de las partidas presupuestales.

LA AUDITORIA CONTABLE.- Tiene el fin de inspeccionar la veracidad de las cifras registradas dentro de los procesos de contabilidad que respaldan las cifras en que están basados los rubros a presupuestar.

LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.- Tiene por objeto depurar todos aquellos procesos y procedimientos administrativos y contables que nos puedan provocar gastos incensarios provocando un ahorro de gastos y costos que se pueden traducir en eficiencia y calidad de grupo.

LA INSPECCION PRESUPUESTAL.- Es utilizada en la revisión y seguimiento de presupuestos, proporcionando de esta manera, tanto a la ejecución como al control el material de análisis que refleja la forma de como se ejercen los fondos y los activos fiscales.

CONCLUSIONES

En este México donde por muchos años hemos tenido gran incapacidad en la administración pública, y por consecuencia deficiencias en la manera de dirigir, es importante detenerse y reflexionar sobre el papel de la administración en este campo de acción. Por eso desde mi punto de vista, la técnica presupuestal plasmada en un documento universalmente llamado "Presupuesto", es el punto de enlace entre la iniciativa privada y el sector público, está claro que este documento funciona como herramienta de la administración en la cual se identifica el proceso administrativo como parte medular de su estructura y se desarrollan las etapas de planeación, organización, ejecución, dirección y control, que sirven como guías de acción para lograr toma de decisiones lo más acertadas posibles, basadas en ideas y planes.

Cabe señalar que para encontrar soluciones, hay que identificar los problemas; reconociendo que las finanzas públicas no han sido lo más atinadas, siendo un punto de partida para mejorarlas.

Por eso, tomando en cuenta que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son considerados elementos de planeación y control dentro de las finanzas públicas y estas fases forman parte de la ciencia de la administración; podemos decir que en teoría todo proceso administrativo identificado en la técnica presupuestal es aplicable a la administración pública.

De esta manera, el presupuesto, formalmente aprobado por una ley, tiene casi exclusivamente una finalidad económica, financiera y social; cuando el Estado retiene impuestos a los ciudadanos, o hace para realizar un beneficio a la comunidad, una serie de servicios que individualmente no se pueden conseguir. Ello sitúa al presupuesto dentro del campo de la administración, lo que, supone someterlo al principio básico de lograr el máximo beneficio con el mínimo costo posible.

Las exigencias económicas, financieras y sociales, de la época actual imponen un nuevo modelo presupuestario. Así el cambio hacia una mentalidad diferente, traerá consigo, como consecuencia un proceso presupuestal "nuevo", diferente al actual y su técnica de elaboración exigirá esfuerzos más apegados al proceso administrativo.

Cuando hay clases sociales gravemente discriminadas en lo económico y regiones del territorio mexicano con grandes desequilibrios, es necesario que el presupuesto asuma, en la medida de lo posible, una postura redistributiva; por lo tanto, pongo a consideración ciertas ideas nuevas, que pueden ayudar a mejorar algunos aspectos de las finanzas públicas.:

- 1) En principio el trabajo de los administrativos y servidores públicos debe ser honrado, pulcro y transparente en cada una de sus acciones.
- 2) Formar servidores o funcionarios públicos de carrera y no improvisar, con

“Políticos” de profesión.

- 3) Elaborar nuevos planes de estudio en la educación que permitan mejorar la escolaridad de los mexicanos.
- 4) Para combatir la pobreza y la marginación hay que generar empleos, en el campo y en aquellos ramos donde la producción pueda generar riqueza, tales como la industria textil, zapatera o la explotación, comercialización y transformación del petróleo.
- 5) Aumentar proyectos de beneficio social, que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población.
- 6) Fomentar y apoyar las exportaciones, mejorando la calidad de los productos o servicios generados en nuestro país.
- 7) Reformar la ley federal del trabajo, para propiciar la generación de empleos no debemos olvidar que no todos los mexicanos tienen un empleo digno y remunerador.

En materia presupuestal y fiscal:

- 1) No olvidar nunca aquel principio básico de equilibrio presupuestal, en donde no

deben de existir mayores egresos de los que se puedan cubrir, ya que ningún individuo, organización, gobierno o país puede subsistir gastando más de lo que tiene.

- 2) Asignar responsabilidades a los funcionarios públicos exigiendo, resultados satisfactorios.
- 3) La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación no deben de nacer por exclusiva iniciativa del Ejecutivo Federal sino, por un trabajo de conjunto de todos los participantes de estos documentos.
- 4) Reasignar recursos a los estados tratando de que los gobernadores intervengan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 5) Procurar que cada estado elabore su presupuesto, junto con estados financieros, para lograr hacer una mejor distribución de la erogación de gastos.
- 6) Tratar de hacer estados líderes en sectores, agrícolas, ganaderos, industriales, etc. Para buscar su autosuficiencia.
- 7) Ponderar los impuestos federales y cobrar a los estados pobres menor impuesto por ejemplo I.S.R., en el D.F., Monterrey, Guadalajara, se aplica la tasa normal y

para estados como Chiapas, Oaxaca, Yucatán disminuirla un poco. (5%).

8) Bajar el I.V.A. 7 u 8% para que exista mayor poder de consumo de la población.

9) Eliminar impuestos estatales, que sean compensados con una mejor distribución de los ingresos federales.

Por último, sólo me queda sugerir que las decisiones tomadas por el Gobierno tengan una amplia difusión a la opinión pública.

ANEXO NUM. I

COMENTARIOS Y REFLEXIONES, SOBRE EL ACUERDO DE LA ALIANZA
PARA LA RECUPERACION ECONOMICA (A.R.E.).

FERNANDO CARRANZA DIAZ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CUAUTITLAN

1996

151

ANEXO NUM. 1

Dentro de la presentación de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de la Federación para el año fiscal de 1996 han surgido al rededor de estos documentos una serie de acuerdos y decretos que pretenden otorgar gran variedad de estímulos fiscales y laborales tal es el caso del acuerdo de la Alianza para la Recuperación Económica (A.R.E), en el cuál el Gobierno Federal ha determinado una política tributaria orientada para tratar de asegurar la recuperación económica disminuyendo la carga impositiva de las empresas pequeñas y medianas y que forman una importante fuente de empleo.

Dentro de las disposiciones fiscales y laborales derivadas del A.R.E. que se pueden retomar por esta tesis son las siguientes:

1.- Se propone como objetivo principal para 1996, un crecimiento de la economía no menor del 3%, con una inflación "cercana" al 20%

Comentario: Siento que este porcentaje de límite de crecimiento es bajo, ya que en el transcurso de este año ha habido un estancamiento y decrecimiento hasta de un -3% por lo tanto para compensar este porcentaje fuera necesario un crecimiento de 5% o 6% para poder llegar al 3% que se pretende.

2.- Equilibrar las finanzas públicas

Comentario: Tratar de buscar la igualdad de ingresos y gastos, pero sobre todo no buscar financiamientos caros y comprometedores.

3.- Contraer el gasto corriente del sector público en 4.75% real en 1996, mediante estrictas medidas de austeridad.

Comentario: Es importante controlar el desembolso de cualquier tipo de gasto, principalmente para evitar despilfarros.

4.- Mantener el régimen de libre flotación del peso mexicano.

Comentario: Me parece que nuestro peso requiere de algún tipo de apoyo bancario, para no ser víctima de rumores y especulaciones, que lo puedan dejar en caídas estrepitosas.

5.- Promover la apertura en el servicio ferroviario, alentando a la inversión privada.

Comentario: Esta medida llega demasiado tarde, puesto que el sistema ferroviario es un medio de transporte, que puede ayudar a trasladar infinidad de mercancías que influyen en la reducción de costos.

6.- Fomentar el empleo en la micro, pequeña y mediana empresa; así como apoyar a las empresas en la exportación y en su capital de riesgo.

Comentario: Para generar fuentes de empleo, es necesario, además de invertir en micro, pequeña y medianas empresas, tratar de modificar la ley federal del trabajo para hacer que esta se adapte en parte a las necesidades del trabajador; proponiendo con esto tratar de hacer jornadas de trabajo de 2, 3, 4, 5 hrs. al día.

7.- Solicitar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos:

a) Un incremento del 10% a partir del 4 de diciembre de 1995

b) Un incremento del 10% a partir del 1o. de abril de 1996.

Comentario: Los incrementos del salario mínimo se debería de dar en base a la inflación y de acuerdo a las posibilidades de la empresa, tratando con esto que el trabajador no pierda su poder adquisitivo.

8.- Descentralizar las dos terceras partes del gasto de desarrollo social del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Comentario: Se deben redistribuir recursos y gastos, procurando un 40% de gastos para el Gobierno Federal y 60% para el resto del país, intentando con esto proyectar aquellos estados y municipios que puedan ser productivos y por consecuencia generar empleos.

9.- Dar al campo un fuerte y decidido impulso.

Comentario: Hacer mas rentable el campo, por medio de proyectos y programas agrícolas agresivos con mejores remuneraciones a los trabajadores; pudiéndose aplicar también al sector pesquero y turístico.

Dentro de las medidas tributarias se encuentran:

1.- Impuesto sobre la renta relativa a depósitos o inversiones que se reciban en México (Repatriación de Capitales). D.O. 18 Oct. 95.

El tratamiento fiscal para los recursos mantenidos en el extranjero que retornen total o parcialmente al territorio nacional a través de instituciones de crédito; los puntos principales son los siguientes:

a) Sean recursos mantenidos en el extranjero con anterioridad al 30 de septiembre de 1995.

b) El impuesto se calculará aplicando a los recursos, sin deducción alguna la tasa del 0.5% si el retorno se efectúa antes del 31 de marzo de 1996 y del 1% si el retorno se efectúa posteriormente a esa fecha.

Comentario: Es importante esta medida ya que permite la atracción de capitales extranjeros a nuestro país, pero creo que falta toda vía una medida que controle sobre todo la salida de estos, en cuestiones de días, semanas o meses.

Otra de las medidas tributarias es el decreto por el que se exime de diversas contribuciones Federales y se otorgan estímulos Fiscales (D.O. 1 de nov. 95).

Este decreto estará en vigor desde el 1o. de Noviembre de 1995, hasta el 31 de Diciembre de 1996, y establece entre sus puntos más importantes:

1.- La exención, durante 1996, del impuesto al activo para las empresas cuyos ingresos acumulables para el I.S.R. por 1995, no excedan de siete millones de nuevos pesos.

Comentario: Siento que el pago del impuesto al activo esta de más, ya que al adquirir un activo fijo, se está realizando el pago del impuesto al valor agregado, además si ésta compra es a crédito, el comprador paga una serie de intereses por el

crédito que se le otorga y es injusto que un activo que todavía no es propiedad del comprador este sujeto a este impuesto.

2.- Las empresas, los profesionistas y arrendadoras podrán acreditar contra el impuesto sobre la renta o el impuesto al activo a su cargo durante 1996, el 20% del salario mínimo general correspondiente a 1996, elevado al año, por el empleo adicional generado entre el 1o. de Noviembre de 1995, y el 31 de Diciembre de 1996.

Comentario: No nada más se debe de dar este estímulo durante este periodo, sino que se debe de dar indefinidamente para promover y fomentar más empleos, que cada día hacen más falta.

3.- Se exime del pago del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) Las ventas e importaciones de vehículos que realicen los fabricantes o distribuidores de automóviles.

Comentario: Este tipo de estímulos no solamente debería de darse en el sector automotriz, sino también en el Industrial, Textil, etc.

4.- Los contribuyentes que adquieran vehículos nuevos, para su actividad, podrán deducir hasta el 71% de su valor, si este no excede de la cantidad de 224 mil

nuevos pesos y podrán dejar de cumplir los requisitos establecidos en la Ley para los Automóviles Utilitarios.

Comentario: En ésta época de crisis no solamente deberían ser deducibles hasta el 71% los autos nuevos, también los autos seminuevos.

BIBLIOGRAFIA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.
4. Ley de Planeación.
5. Ley General de Deuda Pública.
6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
7. Burbano Ruiz, Jorge. Presupuestos, Ed. Mc. Graw Hill.
8. Bustani, José. La Administración Pública Federal.
9. Covarrubias Guerrero, J. Luis. Apuntes de Administración Pública, UNAM-FESC.
10. Fernández Arena, José Antonio. Elementos de Administración Ed. Diana.
11. Ferreiro, Luis Alberto. Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas.
12. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa.
13. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa.
14. Fremon J., Lyden. Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas, Ed. Trillas.
15. García Martínez, Munch Galindo. Fundamentos de Administración, Ed. Trillas.
16. Guzmán Valdivia, La Ciencia de la Administración, Ed. Limusa.
17. Instituto Nacional de Administración Pública. El Presupuesto por Programas, Ed. INAP.

18. Jiménez Castro, Wilburg. Planificación Operativa, Ed. ESAPAC Instituto Nacional de Administración Pública.
19. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Ed. Fondo de Cultura Económica.
20. Mendieta y Núñez Lucio. La Administración Pública en México, Compendio, Instituto Nacional de Administración Pública.
21. Pérez, Silverio. Apuntes de Organización y Administración Pública, Instituto Politécnico Nacional.
22. Salas González, Héctor. Control Presupuestal de los Negocios, Ed. ESAGO.
23. Santos Cruz, Mireya. El Control Presupuestal en la Instalación de una Planta Productora de Gases Industriales, México, 1994. Tesis. (Lic. en Contaduría).
24. Diario Oficial del Día, 21 de Febrero de 1992.
25. Diario Oficial del Día, 28 de Diciembre de 1994.
26. Boletín (A.R.E).- Despacho Covarrubias Guerrero, S.C.